

Lernen von Ottawa? Perspektiven der humanitären Ächtung von Kernwaffen im 21. Jahrhundert

Wisotzki, Simone; Franceschini, Giorgio

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wisotzki, S., & Franceschini, G. (2014). *Lernen von Ottawa? Perspektiven der humanitären Ächtung von Kernwaffen im 21. Jahrhundert*. (HSFK-Report, 10/2014). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-435320>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 10/2014

Lernen von Ottawa?

Perspektiven der humanitären Ächtung von
Kernwaffen im 21. Jahrhundert

Giorgio Franceschini/Simone Wisotzki

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: franceschini@hsfk.de · wisotzki@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-82-2

Euro 6,--

Zusammenfassung

Die letzten Überlebenden der Atomwaffeneinsätze in Hiroshima und Nagasaki erfahren derzeit unerwartetes Gehör auf internationalen Staatenkonferenzen. Die humanitären und ökologischen Folgen eines möglichen Nuklearwaffeneinsatzes standen im Mittelpunkt von drei Staatenkonferenzen, die 2013 und 2014 in Norwegen, Mexiko und in Österreich stattgefunden haben. Sie mündeten in die österreichische Initiative, eine völkerrechtliche Regelung zur humanitären Ächtung von Kernwaffen anzustreben, um somit die Rechtslücke des fehlenden Verbots von Nuklearwaffen zu schließen. Dieses Bestreben könnte sich nach der Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages im Mai 2015 weiter konkretisieren, wenn eine Gruppe gleichgesinnter Staaten auch gegen den erklärten Widerstand der Kernwaffenstaaten Verhandlungen mit dem Ziel eines Kernwaffenverbots aufnehmen sollte.

Die Kampagne zur humanitären Ächtung von Kernwaffen weist durchaus Parallelen zu den erfolgreichen Verhandlungen des Anti-Personenminenverbots von 1997 (Ottawa-Konvention) und des Clustermunitionsverbots von 2008 auf. In beiden Fällen waren den Verhandlungen Kampagnen zweier Netzwerke von Nichtregierungsorganisationen vorausgegangen, denen es gelungen war, auch gegen staatliche Widerstände die öffentliche Meinung erfolgreich zu mobilisieren. Die Nicht-Regierungsorganisationen setzten dabei auf die Wirkungsmächtigkeit von Bildern des humanitären Leids und von Augenzeugenberichten über die Folgen des Waffeneinsatzes, unter dem vor allem die Zivilbevölkerung zu leiden hatte. Auf diese Weise gelang es ihnen, die öffentliche Debatte auf das humanitäre Leid zu konzentrieren, um so Argumente der militärischen Nützlichkeit dieser konventionellen Waffen zu konterkarieren. Im Verlauf der beiden Kampagnen ließen sich auch Staaten von der moralischen Berechtigung dieser Initiativen überzeugen. Eine Gruppe von gleichgesinnten Staaten initiierte den jeweiligen Verhandlungsprozess und siedelte ihn außerhalb bestehender Abrüstungsforen (Vereinte Nationen/Genfer Abrüstungskonferenz) an.

Der Report orientiert sich an den Erfolgsbedingungen der Initiativen zur Ächtung von Anti-Personenminen und von Streumunition und will untersuchen, inwieweit sich diese auf die humanitäre Ächtung von Kernwaffen übertragen lassen und wo sich Unterschiede zu den beiden anderen Kampagnen ergeben. Auch fragt der Report nach den Folgen der humanitären Initiative zur Ächtung von Kernwaffen für vorhandene Rüstungskontrollregime, wie den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag. Die Krise des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) schafft die Gelegenheit, dass sich neue Akteure zusammenfinden, um alternative Verhandlungslösungen zu beraten und zu initiieren, die den seit Jahren brachliegenden nuklearen Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozess wieder mit Leben erfüllen können.

Ähnlich wie im Anti-Personenminenverbot sind es auch hier die Klein- und Mittelmächte, wie die Schweiz, Österreich, Mexiko und Neuseeland, die den Prozess orchestrieren und längst nicht mehr allein die blockfreien Staaten, die sich für Verhandlungen über ein Nuklearwaffenverbot einsetzen. Die Zahl der Befürworter einer humanitären Ächtung von Kernwaffen wächst beständig sowohl in ihrer Zahl als auch in ihrer regionalen Ausdifferen-

zierung. Zahlreiche Alliierte der Vereinigten Staaten, unter ihnen auch Deutschland, bestreiten zwar nicht die humanitären Folgen eines Nuklearwaffeneinsatzes, nehmen aber eine deutlich zögerliche Position ein und halten die Forderung nach einem sofortigen Kernwaffenverbot für unrealistisch. Unterstützung erfahren sie dabei natürlich von den fünf anerkannten Kernwaffenstaaten, wobei Großbritannien und die USA zumindest auf der jüngsten Konferenz der humanitären Initiative präsent waren. Pakistan und Indien beteiligten sich dagegen an allen drei Staatenkonferenzen, was weniger ihrer humanitären Überzeugung als ihrem politischen Instinkt geschuldet ist, da staatliche wie nicht-staatliche Befürworter der Kampagne sich mit den Zielen der Blockfreien und der Länder des Globalen Südens solidarisieren.

Der größte Erfolg der humanitären Initiative ist es zweifelsohne, einen globalen Diskurswechsel in der Frage der Kernwaffen erzielt zu haben. Dabei zeigen sich deutliche Parallelen zu den Kampagnen für das Verbot von Anti-Personenminen und Streumunition: Der in der humanitären Rüstungskontrolle beobachtete Diskurswechsel von der staatlichen zur menschlichen Sicherheit hat mit einiger Verspätung nun auch die globale Nukleardebatte erfasst. Das Engagement des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) hat die neue humanitäre Rahmung internationaler Nuklearfragen begünstigt, da dem Roten Kreuz als Hüter des humanitären Völkerrechts höchste Legitimität zugeschrieben wird. Seine Expertise bestärkte Staaten und Nicht-Regierungsorganisationen in ihrem Schluss, dass Kernwaffen und das humanitäre Völkerrecht nicht zu vereinbaren seien und ein Nuklearwaffenverbot zu verhandeln sei. Das Potenzial eines solchen sicherheitspolitischen Diskurswechsels für die nukleare Rüstungskontrolle gründet auf der Stigmatisierung und Delegitimierung dieser spezifischen Waffengattung, über die gleichzeitig auch das Image ihrer fortdauernden militärischen und politischen Nützlichkeit in Zweifel gezogen wird. Auf diese Weise verlieren die Atommächte sukzessive ihre Deutungshoheit. Bis zum Ende des Kalten Krieges erfolgte das hegemoniale Sprechen über Kernwaffen in technokratischem Expertenjargon, das von realem menschlichem Leid, wie es die Überlebenden der Hiroshima- und Nagasaki-Katastrophen erfahren haben, abstrahierte. Verfestigt sich nun die humanitäre Rahmung in der internationalen Gemeinschaft, wird es für die Kernwaffenstaaten langfristig schwieriger, die nukleare Vergeltungsdrohung weiterhin als legitime Sicherheitspolitik zu propagieren. Kernwaffen würden dann in die Kategorie inhumaner Waffen eingestuft, in die auch biologische und chemische Waffen sowie Anti-Personenminen, Streumunition, Brandwaffen, Blendlaser und Dum-Dum-Munition eingeordnet worden sind.

Dies ist freilich noch Zukunftsmusik, doch auch die dritte Erfolgsbedingung der Ächtung von Anti-Personenminen und Streumunition ist schon angedacht – die Einrichtung von Institutionen für die Vorbereitung und eventuelle Aufnahme von Verhandlungen über ein Nuklearwaffenverbot. Denkbar wäre etwa die Ansiedelung außerhalb bestehender VN-Institutionen, um eine rasche Verhandlungslösung zu erreichen, was eines der Kernanliegen einer wachsenden Zahl von NVV-Vertragsstaaten ist. Kuba setzt sich für eine Nuklearwaffenkonvention ein, für die es in der Herbstsitzung des Ersten Ausschusses der VN-Generalversammlung eine *open-ended working group* einrichten möchte. Jedoch sind solche Verhandlungen einer Kernwaffenkonvention ungleich komplexer als die eines

einfachen Kernwaffenverbots, da beispielsweise komplexe Fragen der Verifikation beraten werden müssten, für die es bislang noch keine etablierten Lösungen gibt.

Mit der humanitären Initiative zum Verbot von Kernwaffen haben die Nichtkernwaffenstaaten – vor allem Klein- und Mittelmächte – die Initiative in der nuklearen Abrüstung übernommen. Selbst wenn das Kernwaffenverbot letztlich nur bestehendes humanitäres Völkerrecht bestätigt, nämlich die Abwesenheit von Kernwaffen auf den Territorien der meisten VN-Mitgliedsstaaten, ist ein solches globales Kernwaffenverbot auf der Basis universell geteilter humanitärer Normen ein Novum, dessen langfristige Wirkung auf die etablierten Atommächte und ihre Alliierten abzuwarten ist. Zwar werden die Kernwaffenstaaten einem solchen Verbot nicht beitreten, doch könnte sich dadurch eine mäßigende Wirkung auf Nukleardoktrinen und Nuklearpolitik ergeben. Deutschland ist dabei gut beraten, in dieser Debatte eine Vermittlungsfunktion zwischen den Kernwaffenstaaten und den Befürwortern eines Kernwaffenverbots einzunehmen und dabei auch die blinden Flecken der humanitären Debatte zu beleuchten.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Charakteristika der humanitären Rüstungskontrolle und Abrüstung	2
3. Erfolgreich verhandelt? Bedingungen des Verbots von Anti-Personenminen und Streumunition	5
3.1 Akteurskonstellationen	5
3.2 Diskurswechsel durch spezifische Framing-Strategien	7
3.3 Institutionelles Setting: Die orchestrierte Gestaltung des Verhandlungsprozesses	9
4. Humanitäre Dimension der Nuklearfrage	11
4.1 Akteure	13
4.2 Diskurswechsel: humanitäres Framing der Nuklearfrage	16
4.3 Institutionen	17
4.4 Fazit: Was ist neu an der humanitären Initiative und den Kernwaffenverbotsforderungen?	19
4.5 Gegenwärtige Rahmenbedingungen: Krise des NVV	20
5. Übertragbarkeit des Ottawa-Ansatzes zur Ächtung der Kernwaffen	21
6. Ausblick	26
Literaturverzeichnis	28
Glossar	33

1. Einleitung

Fast siebzig Jahre nach den Atombombenabwürfen auf Hiroshima und Nagasaki findet das Leid der letzten Überlebenden plötzlich unerwartetes Gehör auf internationalen Staatenkonferenzen. Ebenso erfahren seit einigen Jahren die Opfer der Atomtests der 1950er und 1960er Jahre breite internationale Anerkennung und Aufmerksamkeit, die ihnen jahrzehntelang nur Nichtregierungsorganisationen zugestehen wollten. Die humanitären Konsequenzen und die ökologischen Verwüstungen eines Nuklearkrieges standen plötzlich im Mittelpunkt dreier Staatenkonferenzen in Oslo (März 2013), Nayarit, Mexiko (Februar 2014) und Wien (Dezember 2014). Sie erfahren wachsenden Zuspruch und mündeten im Dezember 2014 in einen österreichischen Appell („Austrian Pledge“), auf ein völkerrechtliches Kernwaffenverbot hinzuarbeiten.

Der österreichische Vorstoß vollzog sich vor dem Hintergrund einer brüchigen nuklearen Ordnung: Die Hoffnungen auf Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung nach Barack Obamas berühmter Prag-Rede des Jahres 2009 sind weitgehend enttäuscht worden. Internationale Bemühungen, die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu unterbinden, erweisen sich als immer schwieriger und haben zu jahrzehntelangen (und nach wie vor ungelösten) Nuklearkrisen in Nordkorea und Iran geführt. Die Atommächte China, Indien und Pakistan legen durch ihre ehrgeizigen Modernisierungsprogramme möglicherweise den Grundstein für einen nuklearen Rüstungswettlauf in Asien. Russland ist im Zuge der Ukraine-Krise in Verhaltensmuster des Kalten Krieges zurückgefallen. Mit nuklearen Drohungen und umstrittenen Manövern seiner Nuklearstreitkräfte hat Russland seine Nachbarn verstört – die Beziehungen zum Westen und zum NATO-Bündnis haben sich weiter verschlechtert.

In diese weltpolitisch angespannte Situation ist nun eine Debatte hereingebrochen, welche mit Nachdruck nach der humanitären Dimension des nuklearen Rüstens fragt. Die humanitäre Debatte hat dabei insbesondere in der Vertragsgemeinschaft des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) wachsende Aufmerksamkeit für sich beansprucht und wurde zu einem zentralen Thema der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2015. Dieser Umstand wirft eine Reihe von Fragen auf. Warum spielen humanitäre Argumente ausgerechnet in den letzten Jahren eine so bedeutende Rolle in internationalen Nukleardebatten? Und welches Potenzial wohnt der humanitären Initiative inne, die Prinzipien der internationalen nuklearen Ordnung zu verändern? Und schließlich: Wird sie den bereits angeschlagenen NVV schwächen oder kann sie zu einer Stärkung seiner Prinzipien, insbesondere den Belangen der nuklearen Abrüstung, beitragen?

Diesen Fragen will der vorliegende Report nachgehen und sich dabei die Erfahrungen gelungener humanitärer Rüstungskontrolle im Bereich der Antipersonenminen und der Streumunition zunutze machen. Die Erfolge der völkerrechtlichen Ächtung dieser Waffengattungen verdanken sich einer Kombination dreier Faktoren: *Neue Akteure* haben das Heft des rüstungskontrollpolitischen Handelns an sich gerissen, welches traditionell Großmächten vorbehalten war. Sie haben zweitens argumentativ geschickt an universell geteilte Prinzipien der Menschlichkeit und insbesondere des humanitären Völkerrechts angedockt und damit einen *Diskurswechsel* beim Sprechen über diese Waffen erzwungen. Diese Akteure haben drittens den normativen Wandel von Besitz- und Einsatzfragen dieser

Waffen in *neuen institutionellen Formaten außerhalb des VN-Rahmens* weitergetrieben und weitreichende Verhandlungslösungen erreicht.

Ob die Trias neuer Akteure, neuer Diskurse und neuer institutioneller Formate auch im Nuklearbereich zur internationalen Ächtung von Kernwaffen beitragen kann, soll in den folgenden Kapiteln diskutiert werden. Der vorliegende Report ist dabei folgendermaßen gegliedert: Im Kapitel 2 werden die Grundideen humanitärer Rüstungskontrolle und Abrüstung erklärt und die Unterschiede zur „klassischen“ Rüstungskontrolle herausgearbeitet. Das anschließende Kapitel betrachtet die beiden erfolgreichsten Regulierungen humanitärer Abrüstung auf dem Feld der Antipersonenminen und der Streumunition und beleuchtet insbesondere deren zentrale Normunternehmer (*Akteure*), Argumente (*Diskurswechsel*) und Verhandlungsorte (*institutionelle Formate*). Diese Analysekriterien werden im Kapitel 4 auf die gegenwärtige humanitäre Initiative im Nuklearbereich angewandt, die ebenfalls nach zentralen Akteuren, ihren Argumenten und möglichen institutionellen Formaten der Normbildung (etwa eines Kernwaffenverbotes) fragt. Kapitel 5 versucht eine Synthese aus den vorausgegangenen Betrachtungen und fragt, welche Lehren aus dem Verbot von Antipersonenminen und Streumunition auch für ein Kernwaffenverbot wirksam sein könnten und leitet damit zum letzten Kapitel des Reports über, in dem versucht werden soll, aus diesen Erkenntnissen einige praktische Politikempfehlungen zu formulieren.

2. Charakteristika der humanitären Rüstungskontrolle und Abrüstung

Die Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle profitierte zunächst vom sicherheitspolitischen Perspektivenwechsel nach Ende des Ost-West-Konfliktes. Mit dem Fokus auf „menschliche Sicherheit“ ist von den Vereinten Nationen nach 1994 ein veränderter normativer Rahmen geschaffen worden, der ethische Aspekte des individuellen menschlichen Wohlergehens sowie der Realisierung von entwicklungspolitischen Zielen und Menschenrechten in die ansonsten vom staatlichen Sicherheitsbegriff dominierte Debatte und ins Licht der Weltöffentlichkeit gebracht hat. Die humanitäre Rüstungskontrolle sowie die Abrüstung dieser Waffen entwickelten sich als Folge des unterschiedslosen, zum Teil aber auch gezielten Einsatzes bestimmter Waffen gegen die Zivilbevölkerung in innerstaatlichen Konflikten. Ziel dieser Regelungen ist es, menschliches Leid möglichst durch ein vollständiges Verbot dieser Waffenkategorien zu lindern – dies ist im Fall des Anti-Personenminenverbots (MBT) und der Streumunitionskonvention (CCM) erreicht worden. Andere Regelungen – wie das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 (PoA) und der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT) von 2014 – zielen auf eine verbesserte Kontrolle des Transfers und der Lagerbestände solcher konventioneller Waffen und teilweise auch auf deren Abrüstung ab.

Humanitäre Rüstungskontrolle weist spezifische Charakteristika auf, die sich teilweise von der klassischen Rüstungskontrolle unterscheiden.¹ Letztere zielt darauf ab, zwischenstaatliche Kriege zu verhindern, den Abbau von Spannungen zwischen Staaten zu erreichen, Schadensbegrenzung im Kriegsfall vorzunehmen und Rüstungskosten zu reduzieren (Müller/Schörnig 2006). Die humanitäre Rüstungskontrolle entstand als Folge des massiven und unterschiedslosen Einsatzes von Waffen, die oftmals gezielt gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wurde. Ihr geht es um den Abbau von Spannungen zwischen verschiedenen Konfliktparteien und darum, insbesondere in Nachkriegssituationen das Gewaltpotenzial zu verringern. Zugleich zielt die humanitäre Rüstungskontrolle darauf ab, Staaten beispielsweise im Sicherheitssektor, wie Polizei und Armee, handlungsfähig zu machen, indem Waffenbestände registriert, kontrolliert und überschüssige Bestände abgerüstet werden. In erster Linie stellt die humanitäre Rüstungskontrolle neben der staatlichen Sicherheit jedoch den Schutz und die Wahrung der individuellen Sicherheit in den Mittelpunkt ihrer normativen Grundsätze. Da sie in engem Zusammenhang mit dem Diskurs um „menschliche Sicherheit“ entstanden ist, stehen der Schutz von Zivilisten und die Rehabilitation der Opfer im Vordergrund. Die humanitäre Rüstungskontrolle konnte auch deshalb solche Erfolge erzielen, weil das Ende des Ost-West-Konflikts eine einmalige Gelegenheit bot. Sie muss auch im Kontext jenes „neuen Humanitarismus“ begriffen werden, der sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts als Reaktion auf die veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen entwickeln konnte (Finnemore 1997: 197-224). In seinem Fahrwasser sind andere bedeutsame Institutionen und Normen entstanden, wie beispielsweise der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) oder die internationale Schutzverantwortung (R2P).

Die Entwicklung der humanitären Rüstungskontrolle ist gekennzeichnet von einem „Formenwandel“, aus dem sich Lehren für neue Regelungen und Initiativen der Rüstungskontrolle und Abrüstung ziehen lassen. Dieser Formenwandel bildet die Grundlagen für die Normgenerierung und -implementierung der neuen Regelungen der humanitären Rüstungskontrolle. Charakteristisch für den Formenwandel und gleichsam eine der Erfolgsbedingungen für das Gelingen der Verhandlungen sind zum einen neue *Akteurskonstellationen*. Die Regelungen der humanitären Rüstungskontrolle sind allesamt im Kontext eines gestärkten Multilateralismus verhandelt worden, in dem zum großen Teil auch nicht-staatliche Akteure – zumeist Netzwerke transnational organisierter Nicht-Regierungsorganisationen – an den Verhandlungen beteiligt wurden. Neben den transnationalen Netzwerken der Nicht-Regierungsorganisationen war es vor allem eine Gruppe von gleichgesinnten Staaten (*like-minded states*) aus Klein- und Mittelmächten, die sich für die Verhandlungsaufnahme neuer Regelungen einsetzten und diese Normgenerierungsprozesse entscheidend prägten.

Der Formenwandel in der humanitären Rüstungskontrolle zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass es den Koalitionen aus gleichgesinnten Staaten und Nicht-Regierungsorganisationen gelang, über ein erfolgreiches Framing den *Diskurswechsel* zu

1 Letztlich sind die Übergänge zwischen diesen beiden Formen der Rüstungskontrolle fließend.

erreichen.² Gerade transnationale NGO-Netzwerke, wie die internationale Kampagne zum Verbot von Landminen (ICBL) oder die Clustermunitionskoalition (CMC), aber auch das Netzwerk zur Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen (IANSA) und Control Arms, betonen die Folgen oder Effekte, die der unterschiedslose Einsatz der jeweiligen Waffen für Zivilisten in Konflikten hat und schlossen damit argumentativ an Grundprämissen des humanitären Völkerrechts an (Borrie/Caughley 2014: 627; Borrie/Brehm/Cattaneo/Atwood 2009). Sie hinterfragen die Legitimität staatlichen Handelns, diese Waffen zu produzieren, zu exportieren und/oder auch einzusetzen. Zur Erfolgsbedingung der beiden Verbotserregelungen gehört die Stigmatisierung der jeweiligen Waffenkategorien: Hierzu wurde das Argument ihrer militärischen Nützlichkeit mit den humanitären Folgen kontrastiert.

Ein solcher argumentativer Perspektivenwechsel knüpft an bereits vorhandene, übergeordnete Normen und Institutionen an, wie etwa kodifizierte Menschenrechte, das humanitäre Völkerrecht und auch das Recht im Krieg (*ius in bello*) (Benford/Snow 2000; Keck/Sikkink 1998). In ihrer Begründung des Normbedarfs verweisen die Kampagnen auf Tatbestände fundamentaler Ungerechtigkeit, dass Unschuldige durch den unterschiedslosen Einsatz von Waffen getötet und verletzt werden, und rekurrieren damit auf eine der wenigen universalen Gerechtigkeitsvorstellungen in den internationalen Beziehungen (Shklar 1997: 30), die auch die Generierung des humanitären Völkerrechts geprägt haben.

Kennzeichnend für den Formenwandel der humanitären Rüstungskontrolle ist schließlich drittens die *Auswahl der institutionellen Rahmenbedingungen*. Die VN-basierte multilaterale Rüstungskontrolle krankt allgemein an der seit Jahren festgefahrenen Verhandlungssituation der Genfer Abrüstungskonferenz (CD). Die beiden zentralen Übereinkommen der humanitären Rüstungskontrolle – das Anti-Personenminenverbot und die Streumunitionskonvention – sind dank einer Art „Forum Shopping“ zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht worden. Eine zentrale Erfolgsbedingung für das Gelingen des Anti-Personenminenverbots und der Streumunitionskonvention war es, dass die Verhandlungen zum Totalverbot außerhalb bestehender Institutionen der Vereinten Nationen angesiedelt wurden und als Zielvorgabe von vornherein ein vollständiges Verbot der jeweiligen Waffenkategorie anvisiert wurde.

2 Keck/Sikkink (1998: 4) definieren die diskursive Rahmung – oder das Framing – eines Sachverhalts in einem neuen oder anderen Lichte als „conscious strategic efforts by groups of people to fashion shared understandings of the world and of themselves that legitimate and motivate collective action.“

3. Erfolgreich verhandelt? Bedingungen des Verbots von Anti-Personenminen und Streumunition

Die Anti-Personenminenkonvention von 1997 und das Streumunitionsverbot von 2008 sind beide gegen starke staatliche Widerstände zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht worden. Dennoch konnte das Totalverbot von Anti-Personenminen und Streumunition nur mit Abstrichen im Hinblick auf die Universalität der Mitgliedschaft erreicht werden – insofern hat der Erfolg durchaus einen bitteren Beigeschmack. Obwohl beide Regelungen die Charakteristika der humanitären Rüstungskontrolle aufweisen, sind sie doch sehr unterschiedlich, was den Regelungsgegenstand, aber auch das institutionelle Setting anbelangt. Insofern erscheint es sinnvoll, die beiden Regelungen in diesem Kapitel in ihren Gemeinsamkeiten und Differenzen zu beleuchten.

3.1 Akteurskonstellationen

Für das Gelingen der beiden Regelungen waren die jeweiligen Netzwerke der Nicht-Regierungsorganisationen zunächst tonangebend. Sie übernahmen die Initiative und entwickelten die Ideen zum Anti-Personenminen- und Clustermunitionsverbot. Blickt man auf das Feld der Rüstungskontrolle und Abrüstung insgesamt, so ist auffällig, dass sich die Zahl der dort lobbyierenden Nicht-Regierungsorganisationen in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich erhöht hat, was auch mit der Aufmerksamkeitsverlagerung der Weltöffentlichkeit weg von traditionellen Sicherheitsbelangen hin zu menschlicher Sicherheit zusammenhängt (Atwood 2002: 6). Experten-NGOs, wie das EU Non-Proliferation Consortium, das Acronym Institute, VERTIC oder das Center for Nonproliferation Studies am Monterey Institute of International Studies (MIIS), zielen darauf ab, ihre fachliche Expertise im Bereich konventioneller und nicht-konventioneller Waffenkontrolle an Diplomaten zu vermitteln und Wissen für Verhandlungen bereitzustellen. Andere NGOs, wie beispielsweise Greenpeace, Amnesty International oder die International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) konzentrieren sich dagegen stärker auf die Mobilisierung der Öffentlichkeit und Kampagnenarbeit. Insgesamt zeigt sich eine beträchtliche Varianz hinsichtlich der Strukturen, der Organisationskultur und der Ziele, die Nicht-Regierungsorganisationen in der Rüstungskontrolle und Abrüstung verfolgen – das gilt auch für die humanitäre Rüstungskontrolle.

Die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen (ICBL) gründete sich 1992 als Netzwerk mit dem Ziel, die Folgen des unterschiedslosen Einsatzes von Anti-Personenminen gegen die Zivilbevölkerung in innerstaatlichen Konflikten einzudämmen und präventiv zu handeln, indem sie ein weltweites Verbot dieser Waffengattung forderte. Innerhalb weniger Jahre wuchs die Zahl der NGOs, die sich diesem Netzwerk anschlossen, rapide an. Zum Höhepunkt der Kampagne – 1996 – verfügte die ICBL über mehr als 600 Nicht-Regierungsorganisationen aus 40 verschiedenen Staaten weltweit. Neben Experten-NGOs waren es vor allem Menschenrechtsaktivisten, wie Human Rights Watch, Opferverbände wie die Vietnam Veterans, aber auch Hilfsorganisationen, wie medico international und lokale Nicht-Regierungsorganisation aus minenverseuchten Staaten, die sich im Netzwerk zusammenschlossen. 1991 hatten die Vietnam Veterans in Kambodscha ihre

erste Klinik für die Versorgung von Landminenopfern gegründet – rasch wuchs dort die Erkenntnis, dass die medizinische Versorgung allein nicht ausreichte, um die Landminenkrise, die das Land Kambodscha lähmte, in den Griff zu bekommen (Williams/Goose 1998:20-21; Cameron/Lawson/Tomlin 1998). Gerade dieser authentische Hintergrund und die Mischung aus Expertise und persönlicher Betroffenheit halfen dem Netzwerk, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit und der Staaten zu erregen (Price 1998: 620).

2003 gründeten die ICBL und Human Rights Watch das Netzwerk der Cluster Munition Coalition (CMC), das rasch auf 300 Nicht-Regierungsorganisationen aus mehr als 80 Staaten anwuchs. Für den Erfolg solcher Kampagnen sind solche „hub organizations“, die unter anderem über eine das Netzwerk steuernde Sekretariatsstruktur verfügen, entscheidend (Carpenter 2011). Entscheidend für den Erfolg beider Kampagnen war aber auch, dass die Forderungen der NGO-Netzwerke nicht allein in der Fachöffentlichkeit verblieben, sondern es den Nicht-Regierungsorganisationen gelang, ihre jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten, aber auch weltweite Aufmerksamkeit zu erreichen. Ein wichtiger „stakeholder“ in beiden Prozessen war auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK, engl. ICRC), das sich schon in den 1970er Jahren darum bemüht hatte, eine Einsatzregelung zur Landminenproblematik im Sinne des humanitären Völkerrechts voran zu bringen (Borrie/Caughley 2014: 631; van Woudenberg 2008).

Während die jeweiligen Netzwerke die Agenda setzten und ihre Forderungen formulierten, bedurfte es eines Kreises von Unterstützerstaaten, um die Verhandlungen für die jeweiligen Regelungen auf den Weg zu bringen. Die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen stieß anfangs mit ihrer Forderung nach einem Produktionsstopp, dem Export- und Einsatzverbot von Anti-Personenminen auf den erbitterten Widerstand aller Staaten. Dieser bröckelte erst, als erste Staaten begannen, nationale Exportmoratorien zu verhängen. Den Auftakt hierzu machte Belgien im März 1995, dann folgten die Niederlande, Schweden und Deutschland und im Januar 1996 Kanada. Im Mai 1995 beschloss der EU-Ministerrat eine Gemeinsame Aktion (95/170CFSP), um den unterschiedslosen Einsatz und die Verbreitung von Anti-Personenminen weltweit einzudämmen und befürwortete dabei auch eine Stärkung des CCW-Protokoll II von 1980, in dem nicht-internationale Konflikte in den Regelungskreis miteinbezogen werden sollten. Erst nachdem dieser Prozess nicht zur Zufriedenheit der ICBL und einer wachsenden Zahl gleichgesinnter Staaten verhandelt worden war, übernahm schließlich Kanada unter Außenminister Lloyd Axworthy die Führungsrolle mit der Ankündigung, ein Verbot der Herstellung, Lagerung, des Exports und des Einsatzes von Anti-Personenminen innerhalb eines Jahres zu verhandeln. Noch während der CCW-Verhandlungen traf sich eine Gruppe gleichgesinnter Staaten auf Einladung von Pax Christi, die im weiteren Prozess eine Führungsrolle übernahmen: Österreich, Belgien, Dänemark, Irland, Kanada, Mexiko, Norwegen und die Schweiz. Bereits beim zweiten Treffen dieser Gruppe, das erneut von einer NGO (Quaker Geneva) organisiert wurde, trafen sich 14 Staaten, darunter nun auch Australien, Deutschland, Neuseeland und Peru und sprachen sich am Ende für ein Verbot von Anti-Personenminen aus. Auch der Verhandlungsverlauf zum Verbot von Streumunition wurde von einer Gruppe gleichgesinnter Staaten gesteuert: Österreich, Irland, Mexiko, Neuseeland, Peru, dem Vatikan und Norwegen. Solche Klein- und Mittelmächte übernehmen in der humanitären Rüstungskontrolle eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Verhandlungen auf den

Weg zu bringen, aber auch mit den NGO-Netzwerken zu kooperieren (Rutherford 2009; Brem/Rutherford/Matthew 2003).

3.2 Diskurswechsel durch spezifische Framing-Strategien

Entscheidend für den Erfolg des Minenverbots und der Streumunitionskonvention war es, dass sich die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Thematik des menschlichen Leids, hervorgerufen durch den Einsatz von Anti-Personenminen und Streumunition, richtete. Um Staaten von ihrem Anliegen der Abrüstung und des Verbots dieser Waffen zu überzeugen, mussten die Nicht-Regierungsorganisationen auf die Überzeugungskraft stichhaltiger Argumente setzen. Experten aus der sozialen Bewegungsforschung verweisen auf die Relevanz des adäquaten Framings, der diskursiven Rahmung, die neues Wissen generiert und bestehende Zusammenhänge in neue oder veränderte Perspektiven setzt.

Benford/Snow (2000: 615) verweisen zunächst auf das *diagnostic framing*. Ziel dieser Form von Wissensgenerierung ist es, das Problem in seinem Gesamtzusammenhang zu identifizieren. Akteure schließen in ihrem Bemühen, die Debatte zu einem spezifischen Sachverhalt zu verändern, an bestehendes Wissen an.³ Mit dem *prognostic framing* werden über die diskursive Rahmung eines Sachverhalts Lösungsvorschläge entwickelt – von daher waren die Forderungen beider Kampagnen nach einem Verbot der jeweiligen Waffenkategorien die logische Folge. Zudem beinhaltet die diskursive Rahmung immer auch Aspekte des *motivational framing*, um unter anderem die Dringlichkeit und Notwendigkeit des eigenen Anliegens deutlich zu machen.

So verwiesen vor allem die Experten des ICRC, aber auch der ICBL auf den Kontext des bestehenden humanitären Völkerrechts (IHL) und hier vor allem auf das Genfer Protokoll von 1977, das menschliches Leid durch überflüssige Verletzungen (*superfluous injuries*) verbot. Das NGO-Netzwerk zum Verbot von Clustermunition konnte leicht an die erfolgreiche Kampagne des Anti-Personenminenverbots anschließen.⁴ Die NGOs konzentrierten sich darauf, nicht nur das menschliche Leid – auch visuell durch Bilder von Minen- und Streumunitionsopfern – zu zeigen, sondern auch die Folgen für Nachkriegssituationen zu charakterisieren. Hier zeigte sich in vielen Fällen, dass Häuser und Straßenzüge unbewohn- und unpassierbar waren, die Versorgung der Bevölkerung zum Erliegen kam und das Risiko für Leib und Leben, insbesondere auch bei Kindern, hoch war. Die menschliche Sicherheit war nicht nur unmittelbar, sondern auch strukturell bedroht, hinzu kamen hohe Kosten für die nationalen Gesundheitssysteme, die mit der Versorgung der Opfer überlastet

3 Richard Price (1998: 629) nennt diesen Sachverhalt auch „norm grafting“, bezieht sich dabei allerdings auf die Chemiewaffenkonvention. Weil auf diese Weise bereits die Tabuisierung einer Waffenkategorie erfolgreich verhandelt worden war, war somit eine völkerrechtliche Präzedenz gesetzt worden.

4 Borrie/Caughley (2014: 632) verweist auf die Unterschiede zwischen beiden Sachverhalten. Anti-Personenminen wirken prinzipiell unterschiedslos, während Streumunition eigentlich zielgerichtet gegen Kombattanten eingesetzt wird, durch ihre Fehlerquote auch für Zivilisten zur tödlichen Gefahr werden kann. Während Streumunition vor allem von westlichen Streitkräften eingesetzt worden sind, waren Anti-Personenminen in den Streitkräften und in den Händen nicht-staatlicher Gewaltakteure weltweit so verbreitet, dass man zu Recht von einer „Landminenkrise“ sprechen konnte.

waren. Die Kampagnen knüpften argumentativ an verschiedene andere Themenfelder an, beispielsweise an Krisenprävention und Konfliktnachsorge, Entwicklungszusammenarbeit, aber auch Gesundheitsfürsorge.

Ein solches *diagnostic framing* zielt zumeist auch darauf ab, an vorhandene Wertesysteme und Überzeugungen (*belief systems*) anzuschließen, die etwa ethische Standards der Angemessenheit der Kriegsführung. Charakteristisch für das Kriegsgeschehen am Ausgang des 20. Jahrhunderts war es, dass trotz geringerer Konflikthäufigkeit und schwindender Opferzahlen, das Kriegsgeschehen in innerstaatlichen Konflikten von hoher Brutalität gekennzeichnet war. Gerade das gezielte Vorgehen gegen Zivilisten – oftmals gegnerische Ethnien – rief die Aufmerksamkeit der medialen Weltöffentlichkeit auf den Plan. In den innerstaatlichen Konflikten der Gegenwart kamen Landminen – und hier vor allem Anti-Personenminen – oftmals gezielt zum Einsatz. Ursprünglich waren Landminen als defensive Waffen für die konventionelle Kriegsführung entwickelt worden und wurden nun zunehmend zweckentfremdet offensiv gegen die gegnerische Zivilbevölkerung eingesetzt und verstießen damit gegen die Prinzipien des humanitären Völkerrechts. Dieser Formenwandel der Kriegsführung mit Minen zeigte sich in den 1990er Jahren in den innerstaatlichen Konflikten in Angola, Mosambik oder auch im ehemaligen Jugoslawien. Humanitäre Hilfsorganisationen sahen sich mit den Folgen des unterschiedslosen Einsatzes gegen Zivilisten und den Konsequenzen für den Wiederaufbau nach Kriegsbeendigung konfrontiert. Die Untätigkeit der Staatengemeinschaft forderten sie deshalb mit der Idee einer rüstungskontrollpolitischen Initiative jenseits der engen Grenzen des humanitären Völkerrechts heraus.

Gerade weil Staaten zu Beginn der Kampagnenarbeit der ICBL Widerstand gegen die Idee eines Totalverbots von Anti-Personenminen unter dem Hinweis fortgesetzter militärischer Nützlichkeit vorbrachten, stand das Netzwerk vor der Herausforderung, eine überzeugende Argumentation für die Begrenzung bzw. das komplette Verbot der Waffen zu entwickeln. Sicherheitspolitische Regelungen gewinnen letztlich ihre Effektivität über die Verknüpfung von Legalität – der Rechtsförmigkeit ihrer Normen und Regeln – mit Legitimität, die sich „auf die subjektive und materielle Übereinstimmung von Institutionen mit sozialen Vorstellungen der Gerechtigkeit“ bezieht (Daase 2003: 9). Ziel der Argumentation der ICBL war es, die militärische Relevanz zu hinterfragen und sie gleichzeitig dem durch den unterschiedslosen Einsatz verursachten humanitären Leid und dem Verlust an menschlicher Sicherheit gegenüberzustellen. Dadurch wurde die taktische Bedeutung der Waffen relativiert und der systematische Missbrauch solcher Waffen öffentlichkeitswirksam diskreditiert. Dabei wurde argumentativ an vorhandene ethische Standards, wie die Angemessenheit der Kriegsführung (*ius in bello*, vor allem die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten) im humanitären Völkerrecht, angeknüpft, indem die unterschiedslose Wirkung von Anti-Personenminen, das Leid der Zivilbevölkerung und die sozio-ökonomischen Folgen des Waffenmissbrauchs geschildert wurden. Gleichzeitig betonte das transnationale Netzwerk die Verantwortlichkeit aller Staaten für das (globale) menschliche Leid durch die veränderten strategischen Einsatzformen von Anti-Personenminen in nicht-internationalen Konflikten. Auch die Folgen für fragile Gesundheitssysteme der betroffenen Staaten bei der Versorgung der Verletzten und deren Rehabilitation wurden insbesondere von den Opferverbänden, aber auch vom ICRC thematisiert (HRW 1993; ICRC 1992). Die ICBL

bezeichnete Anti-Personenminen als „scourge against humanity“ und stigmatisierte sie als „Massenvernichtungswaffen“.⁵

Im Fall des Streumunitionsverbots mühte sich das NGO-Netzwerk zunächst ebenfalls um den Diskurswechsel, allerdings war es hier argumentativ schwerer, da westliche Staaten noch deutlicher auf die militärische Notwendigkeit und die hohe Verlässlichkeit der Selbstzerstörung ihrer eigenen Munition pochten (Borrie/Caughley 2014: 629). Streubomben oder Clustermunition wirken ähnlich unterschiedslos wie Anti-Personenminen, werden aber zumeist in zwischenstaatlichen Kriegen eingesetzt. Seit Ende des 2. Weltkrieges ist Streumunition in 25 Staaten weltweit eingesetzt worden, unter anderem im Kosovo-Konflikt durch NATO-Verbände, in Afghanistan und im Irakkrieg von 2003. Selbst moderne Streumunition mit Selbstzerstörungsmechanismen weist eine Fehlerquote von 10-15 Prozent auf, als Blindgänger wirken sie auch nach Beendigung der Kampfhandlungen tödlicher als Anti-Personenminen. Israel setzte im Kampf gegen die Hisbollah 2006 im Libanon 3-4 Millionen Stück Streumunition ein – die Folge waren hohe Opferzahlen und prekäre Lebensverhältnisse (Human Rights Watch 2008). Diesen äußeren Umstand nutzte die CMC, um für die Dringlichkeit ihres Anliegens – eines vollständigen Verbots von Streumunition – weltweit zu werben und die Legitimität des Arguments der militärischen Nützlichkeit dieser Waffenkategorie angesichts des menschlichen Leids durch ihren Einsatz offensiv zu bestreiten. Im Fall des Clustermunitionsverbots argumentierte die NGO-Kampagne beispielsweise damit, dass westliche Streitkräfte eine „sichere Kriegsführung“ versprächen, die Zivilisten verschonen würde, sich in der Praxis gerade auch im Hinblick auf die Nachkriegsfolgen jedoch eine ganz andere Realität zeige.

3.3 Institutionelles Setting: Die orchestrierte Gestaltung des Verhandlungsprozesses

Die überzeugende diskursive Rahmung des argumentativen Sachverhalts bildete in beiden Fällen den Kern der Kampagne. Während Nicht-Regierungsorganisationen und ihre Netzwerke den entscheidenden Grundstein legten, mussten die Staaten sich einer angemessenen Verhandlungslösung widmen. Hierbei verliefen beide Kampagnen sehr unterschiedlich. Während Verhandlungen im Rahmen des humanitären Völkerrechts dem Anti-Personenminenverbot vorausgingen und erst das Scheitern zum Erfolg der Ottawa-Konvention führte, verliefen beide Prozesse im Fall der Streumunitionskonvention parallel zueinander (Borrie/Caughley 2014: 630). Westliche Staaten suchten innerhalb der CCW eine Regelung des Streumunitionseinsatzes, während eine Gruppe gleichgesinnter Staaten zusammen mit

5 Human Rights Watch (1993: 22/23) fasste die Problematik folgendermaßen zusammen: „Landmines have become a weapon by which to overcome the low force-to-space ratio typical of insurgency-counterinsurgency and many internal wars, becoming a weapon for dominating whole theaters. They are, in effect, mechanical soldiers, or as Cambodian government and resistance soldiers have called them, ‘eternal sentinel’ – never sleeping, always ready to attack. With this goes a fundamental shift in role from tactical battlefield weapons to theater-wide strategic weapons of mass destruction: they blight the land practically forever, they pollute, they have particularly detrimental effects on civilians and civilian infrastructure, and there is no ready countermeasure.“

der CMC Verhandlungen außerhalb bestehender Abrüstungsforen der Vereinten Nationen platzierten.

Die Minenproblematik wurde zunächst Mitte der 1990er Jahre innerhalb des Protokolls II der VN-Waffenkonvention (CCW) von 1980 verhandelt, das besonders grausame konventionelle Waffen auflistet, worunter auch Landminen fallen. Allerdings sucht das Protokoll II nur den unterschiedslosen Einsatz solcher Waffen zu regulieren, ist somit also dem Rahmen des humanitären Völkerrechts verhaftet. Die Verhandlungen von 1995 und 1996 waren jedoch überschattet von militärischen Interessen verschiedener Staaten. Während westliche Industriestaaten Ausnahmeregelungen für ihre „intelligenten“ Minen zu erwirken suchten und die Plastikminen als Problem identifizierten, verwehrten sich China, Russland, Indien und Pakistan dagegen. So konnten letztlich nur Einsatzbeschränkungen für nicht-internationale Konflikte vereinbart werden. Andererseits halfen die CCW-Verhandlungen der ICBL und der wachsenden Zahl gleichgesinnter Staaten, die Argumente gegen vermeintlich „sicherere“ Minen – auch unter dem Hinweis von gerechter Gleichbehandlung von Staaten – zu schärfen.⁶ Schließlich schaltete sich auch VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ein und warf den Staaten vor „the groundswell of public opinion“ zu ignorieren (Arms Control Reporter 1997: 860-3.18). Während der CCW-Verhandlungen hatte die ICBL 1,7 Millionen Unterschriften aus 53 Ländern an den Verhandlungsleiter, Botschafter Johan Molander, mit dem Hinweis „to hear the cry of millions of people“ übergeben (ICBL 1995: 3). Der Druck der nationalen Öffentlichkeit – in Deutschland waren es etwa die beiden christlichen Kirchen, die ihre Klientel mobilisieren konnten – führte in vielen Staaten zum Einlenken und Umdenken in Richtung eines vollständigen Verbots von Anti-Personenminen.

Kanada wurde zum zentralen Koordinator des Verhandlungsprozesses außerhalb der VN-Abrüstungsforen. Gleichzeitig erhielt es Unterstützung von anderen gleichgesinnten Staaten – Österreich legte einen ersten Vertragstextentwurf vor, der in Abstimmung mit den gleichgesinnten Staaten in mehreren Runden überarbeitet wurde (Hajnoczi 1999: 31-36). Deutschland, Norwegen, die Schweiz und Belgien organisierten weitere Staatentreffen. Kanada überraschte mit der Absicht, ein Verbot innerhalb nur eines Jahres zu verhandeln und setzte die Diplomaten damit unter Zugzwang (Maslen/Herby 1998: 2). Die Gruppe gleichgesinnter Staaten, bestehend aus Kanada, Österreich, Belgien, Deutschland, Schweden, den Niederlanden, Irland, Mexiko, den Philippinen und Südafrika, übernahm die Steuerung des Prozesses, gleichzeitig initiierten sie in Kooperation mit den NGO-Netzwerken auch regionale Initiativen, um den Unterstützerkreis zu erweitern. Schließlich unterzeichneten 50 Staaten im Juli 1997 die Erklärung von Brüssel und verliehen dem zuvor eher informell gehaltenen Ottawa-Prozess einen offiziellen Status multilateraler Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen. In Oslo fanden im September schließlich die

6 Die ICBL (1996: 54) wählte darum auch radikale Worte zur Einschätzung des Verhandlungsergebnisses: „The new protocol, the result of two years of international negotiation, is a shameful betrayal of the tens of thousands of innocent civilians who live in mine-affected regions and those of future generations who will fall victim of this inhumane weapon. In reality the new document is not a step out of the minefield. The amended landmines protocol will not make a significant difference in stemming the global landmine crisis.“

finalen Verhandlungen zum Verbot der Produktion, Lagerung, Transfer und des Einsatzes von Anti-Personenminen statt.

Blickt man auf beide Verhandlungserfolge in der humanitären Rüstungskontrolle, so zeigen sich vergleichbare Erfolgsbedingungen: Neben den Akteurskonstellationen und den Besonderheiten des institutionellen Settings war es der erfolgreiche Diskurswechsel, der die Ächtung beider Waffengattungen ermöglichte. Gerade der in der humanitären Rüstungskontrolle zu beobachtende Diskurswechsel von der staatlichen zur menschlichen Sicherheit ermöglichte es, den Fokus auf das menschliche Leid zu richten, das der Einsatz dieser Waffen anrichtete. Auch wenn sich zahlreiche Staaten anfangs und während der Verhandlungen erbittert gegen das Totalverbot wehrten, ist es gelungen, die Zahl der Vertragsstaaten für beide Institutionen im Laufe der Jahre beträchtlich zu vergrößern. Derzeit gehören dem Anti-Personenminenvertrag 162 Staaten und dem Clustermunitionsverbot 116 Staaten an.⁷

4. Humanitäre Dimension der Nuklearfrage

Die humanitäre Dimension führte im zwischenstaatlichen Nuklearwaffendiskurs bis vor kurzem ein Nischendasein. Obwohl in den Jahren nach den Atombombenabwürfen in Hiroshima und Nagasaki im August 1945 die katastrophalen Auswirkungen dieser Waffen nach und nach mit immer größerer Präzision erfassbar waren und in zahlreichen wissenschaftlichen Studien festgehalten wurden (Glasstone 1980), überlagerten bis weit nach dem Ende des Kalten Krieges Sicherheits- und Strategienarrative die internationale Debatte über die Rolle der Atombombe (Waltz 1990; Brodie 1946).

In den Vereinigten Staaten galt bis Mitte der 1990er Jahre weitgehend unwidersprochen das historische Kredo, die Atombomben über Hiroshima und Nagasaki seien der notwendige Preis für ein rasches Kriegsende im Pazifik gewesen und hätten insgesamt ein größeres Blutvergießen verhindert, welche eine amerikanische Invasion Japans nach sich gezogen hätte (Maddox 1995).⁸ Und in den internationalen Beziehungen galten Atombomben ein halbes Jahrhundert lang als Garanten für Frieden und Stabilität zwischen den verfeindeten Blöcken des Kalten Krieges (Jervis 1990).

Zwischen diesen mächtigen Diskursen blieb für eine humanitäre Auseinandersetzung mit der „absoluten Waffe“ demzufolge wenig Raum, weshalb humanitäres Unbehagen mit der Bombe sich meist auf den Nichtregierungssektor beschränkte. Zwei Akteursklassen hielten dabei die humanitäre Diskussion am Laufen, die Friedensbewegung und die Expertennetzwerke, welche in den Jahren des Kalten Krieges auf die Auswirkungen eines Kernwaffeneinsatzes oder eines begrenzten Nuklearkrieges aufmerksam machten (für

⁷ Siehe dazu www.icbl.org sowie www.clusterconvention.org (2.6.2015).

⁸ Dieser dominanten Lesart der sogenannten traditionalistischen Schule widersprechen inzwischen sogenannte revisionistische Ansätze, die neue Akzente in die Debatte einbrachten. Für eine Übersicht des Historikerstreits zum Atombombenabwurf auf Hiroshima und Nagasaki siehe Walker 2005.

erstere siehe Wittner 2003, 1997, 1993; für letztere Glasstone 1980; Office of Technology Assessment 1979).

Ein kurzes Aufflammen der humanitären Frage konnte im Jahr 1996 beobachtet werden, als der IGH um ein Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit eines Nuklearwaffeneinsatzes mit den Maßgaben des humanitären Völkerrechts gebeten wurde (International Court of Justice 1996). Das IGH-Gutachten konnte diese zentrale Frage nicht umfassend beantworten, zeigte aber einen unerwarteten Effekt auf den globalen Nukleardiskurs der nachfolgenden Jahre: Das humanitäre Element hatte Einzug in die Expertendebatten gefunden, und das IGH-Gutachten wurde zur Berufungsgrundlage staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, die darin sowohl eine Bestätigung des nuklearen Status quo herauslasen (Tertrais 2011: 23) als auch die Notwendigkeit, mit diesem zu brechen (Burroughs 1997; Empell 1997; Granoff/Granoff 2011). Die Bedeutung des IGH-Gutachtens lag also weniger in seinen substantiellen Aussagen als in der allgemeinen Anerkennung völkerrechtlicher Normen und insbesondere der Prinzipien des humanitären Völkerrechts, welche staatliches Handeln im Allgemeinen und nuklearpolitische Entscheidungen im Besonderen anleiten sollten. Die Kampagnen zur Ächtung von Landminen und Streumunition der letzten zwei Jahrzehnte hatten hier sicherlich den Boden für die aufkeimende humanitäre Debatte im nuklearen Feld geebnet, da sie die Sensibilität vieler Staaten für die prekäre Balance gewisser Waffen mit dem Humanitären Völkerrecht (HVR) geschärft hat.

Den Durchbruch erreichte die humanitäre Debatte bei der Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages im Jahr 2010, als im Abschlussdokument der „tiefen Sorge“ der Vertragsparteien (immerhin 188 VN-Mitgliedsstaaten) „über die katastrophalen humanitären Auswirkungen jeglichen Nuklearwaffeneinsatzes“ Rechnung getragen wurde (NPT RevCon 2010).⁹ Dieses im Konsens verabschiedete Dokument sollte dann zum Anlass dreier Staatenkonferenzen (Oslo 2013, Nayarit (Mexiko) und Wien 2014) und zahlreicher Resolutionen werden, welche im Rahmen des NVV Überprüfungszyklus und in den Ersten Ausschüssen der VN-Generalversammlung verabschiedet wurden. Die wachsenden Zuspruchsraten zu diesen Resolutionen bestätigten dabei exemplarisch jene sozialwissenschaftlichen Modelle, die bei erfolgreichen politischen Kampagnen von „Normkaskaden“ sprechen (Finnemore/Sikkink 1998).¹⁰ So fällt auf, dass eine Schweizer Resolution zur humanitären Frage im Rahmen der NPT PrepCom im Jahr 2012 von 16 Staaten unterstützt wurde; ein unmittelbar nachfolgendes Schweizer Statement im Rahmen des 2012 UNGA First Committee konnte schon 34 Unterstützer verzeichnen. Ein südafrikanisches Statement im Rahmen der NPT PrepCom im darauffolgenden Jahr brachte es bereits auf 80 Staaten, die sich hinter die Erklärung stellten. Und eine neuseeländische Resolution im darauf folgenden Ersten Ausschuss der VN-Generalversammlung vermochte es, 125 Länder hinter sich zu versammeln, was der großen Mehrheit aller VN-Mitgliedsstaaten entspricht.

9 Schon im Abschlussdokument der NVV-Überprüfungskonferenz aus dem Jahr 2000 findet sich der Hinweis auf die humanitären Folgen eines Nuklearwaffeneinsatzes.

10 Finnemore und Sikkink verweisen dabei auf die empirische Beobachtung, dass normativer Wandel in der Regel entweder gar nicht stattfindet und sehr schleppend verläuft, oder aber ab einem gewissen Kippunkt lawinenartig von statten geht und in kurzer Zeit große Teile der betroffenen Akteure mitreißt. Letzteres scheint im Rahmen der humanitären Initiative der letzten Jahre passiert zu sein.

Ähnliche Kaskaden lassen sich auch bei den Staatenkonferenzen der humanitären Initiativen beobachten, die von Oslo über Nayarit bis Wien wachsende Zuspruchsraten verzeichnen konnten. Dieser Zuwachs an Unterstützern ermutigte die österreichische Regierung, im Abschluss der Konferenz in Wien durch den sogenannten „Austrian Pledge“ feierlich zu geloben, mit allen gleichgesinnten Akteuren die bestehende „Rechtslücke zum Verbot und der Eliminierung von Kernwaffen“ zu beseitigen.¹¹

Damit hat Wien im nuklearen Bereich die Rolle Kanadas im Falle der Landminen-kampagne übernommen und sich an die vorderste Front der Verbotsbefürworter gestellt. Der „Austrian Pledge“ setzt als vorläufiger Kulminationspunkt der humanitären Initiative die internationale Diplomatie gehörig unter Druck, da es für viele „Stakeholders“ nun unumgänglich ist, sich zu dieser sehr konkreten Forderung zu positionieren.

4.1 Akteure

Die maßgeblichen Akteure, welche die jüngste humanitäre Debatte vorangebracht haben, waren neben den zu erwartenden transnationalen Nichtregierungsorganisationen eine Reihe kleinerer Staaten und „Mittelmächte“ des Nordens sowie des Südens, wie etwa die Schweiz, Österreich, Mexiko und Neuseeland.¹² Das relativ starke Engagement gleichgesinnter Staaten unterscheidet die Nuklearwaffeninitiative allerdings von den Kampagnen gegen Landminen und Streumunition, in denen das spezifische Gewicht des Nichtregierungssektors ungleich stärker und, zumindest in der Anfangsphase, treibende Kraft der jeweiligen Ächtungskampagne war (für eine umfassende Analyse der wichtigsten Akteure in der Landminen- und Streumunitionsfrage siehe Wisotzki 2013).

Das Gros der (staatlichen) Befürworter der nuklearen Initiative gibt dabei klar zu erkennen, dass sie aufgrund ihres humanitären Unbehagens ein vollständiges Verbot dieser Waffen anstrebt. Solche politische Forderungen waren historisch auch bereits aus einigen Ländern der Blockfreien zu vernehmen. Doch wurde ein Nuklearwaffenverbot noch nie in einer derart breiten Regionen übergreifenden Staatenkoalition gefordert: Denn es fällt auf, dass neben den blockfreien Unterstützern (Mexiko, Südafrika und anderen) ebenso Staaten der EU (Österreich, Irland), der NATO (Norwegen, Dänemark) und neutrale Staaten wie die Schweiz oder Neuseeland die Initiative aktiv unterstützen.

Inzwischen hat sich die humanitäre Debatte aber so weit ausdifferenziert, dass es neben der Primärthese der Unvereinbarkeit von Kernwaffen mit dem HVR auch nuanciertere

11 „Austria pledges to cooperate with all relevant stakeholders, States, International Organisations, the International Red Cross and Red Crescent Movements, parliamentarians and civil society, in efforts to stigmatise, prohibit and eliminate nuclear weapons in light of their unacceptable humanitarian consequences and associated risks.“ Österreichisches Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2014.

12 Dabei spielen für die herausragende Rolle Wiens und Berns innerhalb der humanitären Initiative sicherlich auch das persönliche Engagement der Botschafter Alexander Kmentt (A) und Benno Laggner (CH) eine nicht unerhebliche Rolle. Nicht umsonst verlieh die renommierte Arms Control Association Botschafter Kmentt, dem Leiter der Abteilung für Abrüstungsfragen des österreichischen Außenministeriums, die Auszeichnung als „Abrüstungspersönlichkeit des Jahres 2014“.

Positionen gibt, welche die humanitäre Problematik nicht bestreiten, sie allerdings mit sicherheitspolitischen und pragmatischen Überlegungen kontrastieren. Diese abgemilderte Position findet sich etwa in einem australischen Statement, welches die humanitäre Schiefelage eines Nuklearwaffeneinsatzes bestätigt, die Forderung eines sofortigen Kernwaffenverbots aber als unrealistisch abtut und stattdessen für einen schrittweisen Prozess nuklearer Abrüstung wirbt.¹³ Es erstaunt nicht, dass zahlreiche Alliierte der Vereinigten Staaten, welche ihre Sicherheit unter anderem auch Washingtons nuklearem Schirm anvertrauen, diese etwas verhaltenere Position eingenommen haben und dementsprechend sich hinter das australische Statement gestellt haben. Zu diesen zurückhaltenden Unterstützern („guarded supporters“) der humanitären Initiative gehört auch das NATO-Mitglied Deutschland.¹⁴ 2010 fand es sich mit anderen Staaten zur Nonproliferation and Disarmament Initiative (NPD) zusammen, die sich auf ministerialer Ebene darum bemühen, auf der Grundlage des konsensualen Abschlussdokuments der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 die nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung als Gesamtpaket zu fördern.¹⁵

Ebenso wenig überrascht es, dass die kernwaffenbesitzenden Staaten der humanitären Initiative mit großer Skepsis und teilweise offener Ablehnung begegnen. Doch auch in dieser Ablehnungsfront zeigen sich interessante Nuancen: So nahmen die Atommächte Indien und Pakistan an allen drei Staatenkonferenzen in Oslo (2013), Nayarit (2014) und Wien (2014) teil. Die Teilnahme Delhis und Islamabads war dabei weniger ein Zeichen eines „humanitären“ Unbehagens als mehr Ausdruck eines guten politischen Instinktes (Biswas/Mahmood 2015); denn ein nicht unerheblicher Anteil der staatlichen und nicht-staatlichen Befürworter der Kampagne sympathisiert mit den politischen Positionen der Blockfreien und der Länder des Südens und sieht in der humanitären Kampagne in erster Linie die Länder des Nordens in der Bringschuld.¹⁶ Ähnliche Überlegungen gelten auch für China, welches dennoch keine offiziellen Delegationen zu den Staatenkonferenzen entsendete.¹⁷ Die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich boykottierten Oslo und Nayarit, nahmen aber an der Wiener Konferenz im Dezember 2014 teil. Das amerikanische Statement in Wien galt aufgrund seines technokratisch-trockenen Jargons

13 Das australische Statement unterstreicht dementsprechend, dass „banning nuclear weapons by itself will not guarantee their elimination without engaging substantively and constructively those states with nuclear weapons, and recognising both the security and humanitarian dimensions of the nuclear weapons debate“, siehe United Nations, General Assembly, First Committee, 68th session, ‘Joint Statement on the humanitarian consequences of nuclear weapons’, delivered by Ambassador Peter Woolcott of Australia, 21 October 2013, <http://bit.ly/1eht6GI> (21.5.2015).

14 Zur Typologisierung der Unterstützungsfront der humanitären Initiative siehe Nielsen/Hanson 2014: 7.

15 In der NPD sind Australien, Chile, Deutschland, Japan, Kanada, Mexiko, die Niederlande, Nigeria, Polen, die Türkei sowie die Vereinigten Arabischen Emirate. Siehe dazu <http://bit.ly/1HP5LXk> (21.5.2015).

16 Man beachte, dass die Vereinigten Staaten und Russland immer noch weit über neunzig Prozent aller Kernwaffen besitzen und weit über neunzig Prozent aller weltweiten Nukleartests durchgeführt haben. Gleichzeitig gelten die pakistanischen und die indischen Atomwaffenbestände als die am schnellsten wachsenden Arsenale des 21. Jahrhunderts, während die russischen und amerikanischen Bestände durch die Auflagen des New START-Vertrages bis zum Jahr 2018 verschiedenen Beschränkungen unterliegen.

17 Unbestätigten Quellen zufolge waren aber an der Wiener Konferenz durchaus chinesische Diplomaten anwesend, welche sich allerdings als Nichtregierungsexperten registrieren ließen.

als unglücklich (insbesondere im emotionalen Kontext der Konferenz, bei der auch Hiroshima-Überlebende und Strahlenopfer früherer Atomtests anwesend waren), aber die schiere Anwesenheit amerikanischer und britischer Diplomaten brachte auch ein wenig Lob ein. Das russische Fernbleiben bei allen drei Konferenzen wurde eher als Ausdruck der gegenwärtigen Isolation und politischen Regression verstanden als eine genuine Ablehnung der humanitären Initiative von Seiten Moskaus. Viel schwerer wog die Abwesenheit Frankreichs, welches von Anfang an der humanitären Initiative ablehnend gegenüberstand, und sich – im Unterschied zu Washington und London – bislang keinen Millimeter bewegt hat. Dass ein Land, welches von vielen mit den Werten der Aufklärung assoziiert wird und welches historisch immer wieder mutige Fürsprecher globaler Menschenrechte hervorgebracht hat, einer weltweiten humanitären Initiative nichts abgewinnen kann, hat zahlreiche Beobachter verstört. Damit treibt Paris – zumindest im Nukleardiskurs – seine Selbstisolation voran, die sich schon seit mindestens einem Jahrzehnt abzeichnet (Müller 2005: 25, Müller 2010: 22).

Im Nichtregierungslager spielte erneut das IKRK durch seinen einzigartigen Status als Fürsprecher des HVR und seiner Expertise im Bereich des Katastrophenschutzes eine zentrale Rolle: So warnte das IKRK in mehreren Stellungnahmen eindringlich vor der Unmöglichkeit einer adäquaten humanitären Versorgung von Verletzten nach einer Nukleardetonation (siehe dazu auch Borrie/Caughley 2014). Im Windschatten dieser Erklärungen fanden auch zahlreiche Beiträge medizinisch-technischer Nichtregierungsorganisationen Eingang in die Debatte, etwa über die Langzeitwirkungen eines begrenzten Nuklearkrieges auf Klima (Robock/Toon 2012), Landwirtschaft (Özdoğan et al. 2013), Ernährung (Xia et al. 2015) und Gesellschaft (Toon et al. 2007). Dementsprechend war es kaum verwunderlich, dass der auffälligste Akteur im Nichtregierungslager neben dem IKRK das Kampagnennetzwerk ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) war, welches Aktivisten, Expertinnen und NGOs verschiedener Themenfelder zusammenbrachte. Der zentrale Beitrag des Nichtregierungssektors war somit eher die Vernetzung disparater Akteure aus der Umwelt-, Friedens- und Menschenrechtsbewegung und die Bereitstellung kritischen Wissens als der Moment moralischer Empörung. Dies lag auch daran, dass menschliches Leiden durch den weltweiten und jahrelangen Einsatz inhumaner Waffen wie etwa von Landminen und Streumunition einfacher zu dokumentieren war als die Tragödien von Hiroshima und Nagasaki, wo es kaum noch überlebende Zeitzeugen gibt.¹⁸

Die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Kommunikationsstrategien machen vielleicht den größten Unterschied zwischen der ICBL und der CMC einerseits und humanitären Netzwerken wie ICAN andererseits aus. Erstere dokumentieren primär authentisches Leid weltweiter Minen- und Streumunitionsopfer, während letztere hauptsächlich vor der hypothetischen humanitären Katastrophe warnen, welche eine Nuklearwaffendetonation nach sich ziehen würde (Helfand 2013).

¹⁸ Es bleibt dennoch ein Verdienst der humanitären Initiative, einigen der letzten Überlebenden von Hiroshima eine Stimme gegeben zu haben. Den sogenannten Hibakushas (japanischen Explosionsopfer) wurde etwa auf der Staatenkonferenz in Wien zusammen mit anderen Opfern der Nukleartests aus Polynesien oder Kasachstan ein Podium geboten. Dazu erstellten einige NGO im Vorfeld der Konferenzen auch entsprechende Begleitstudien, siehe etwa Fihn 2013 oder Borrie/Caughley 2014.

4.2 Diskurswechsel: humanitäres Framing der Nuklearfrage

Der größte Erfolg der humanitären Initiative ist es, einen globalen Diskurswechsel über Kernwaffen erreicht zu haben. Bis zum Ende des Kalten Krieges hatten hier die Atom-mächte ihre Deutungshoheit verteidigt und ihr Sprachregime auch gegen den Widerstand der Blockfreien aufrechterhalten, insbesondere in der Interpretation des nuklearen Nicht-verbreitungsvertrages und in der moralischen Wertung der Praxis nuklearer Abschreckung.

Das hegemoniale Sprechen über Kernwaffen erfolgte in einem technokratischen Expertenjargon, der vom realen menschlichen Leid (etwa der Hiroshima- und Nagasaki-Überlebenden) abstrahierte und stattdessen mit Begriffen wie der nuklearen Abschreckung oder der strategischen Stabilität seinen Zuhörern nahelegte, dass mit hinreichender Rationalität jedweder Konflikt bis hin zur Nuklearkrise beherrschbar sein würde und Kernwaffen damit Garanten einer globalen Friedensordnung darstellten (exemplarisch für diese Sprachregelung die Studien der amerikanischen RAND Corporation und der ihnen nahestehenden Analysten, siehe dazu diverse Beiträge in Greiner 2011).

Die humanitäre Initiative hat diesen abstrakten Debatten die konkreten Auswirkungen möglicher Nuklearwaffeneinsätze entgegengesetzt und hat sich dabei die neuesten Erkenntnisse der Wissenschaft und der humanitären Praktiker wie etwa das IKRK zunutze gemacht. Insbesondere die Einbindung des IKRK hat das neue humanitäre Framing internationaler Nuklearfragen begünstigt, da dem Roten Kreuz in humanitären Angelegenheiten höchste Legitimität zugeschrieben wird und seine Empfehlungen als bedeutende Beiträge praktischen humanitären Völkerrechts gesehen werden. So verwundert es kaum, dass die Einlassungen des IKRK zu den Grenzen des Katastrophenschutzes im Falle einer Nukleardetonation zahlreiche Staaten und NGOs zum „unausweichlichen“ Schluss kommen ließen, dass Kernwaffen und das humanitäre Völkerrecht nicht kompatibel seien und die entsprechende rechtliche Lücke schnellstmöglich durch ein Nuklearwaffenverbot zu schließen sei (Österreichisches Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2014).

Wie bei den Antipersonenminen und der Streumunition ein Jahrzehnt früher wurde auch im Fall der Nuklearwaffen die Forderung nach einem vollständigem Waffenverbot erhoben, nachdem diese Waffen und ihre Auswirkungen im Lichte des humanitären Völkerrechts betrachtet worden waren. Dieser Umstand zeigt das Potential sicherheits-politischer Diskurswechsel für die internationale Rüstungskontrolle: Durch ein neues Framing können spezifische Waffengattungen stigmatisiert werden und dadurch ihre Legitimität verlieren. Argumente zur militärischen und politischen Nützlichkeit büßen dagegen an Überzeugungskraft ein.

Dies könnte langfristig schwerwiegende Konsequenzen für die Politik der nuklearen Abschreckung bedeuten, welche zurzeit von neun Atommächten, den 25 NATO-Alliierten sowie Australien, Japan und Südkorea praktiziert wird. Denn der Kern nuklearer Ab-schreckung besteht stets in der (mehr oder weniger expliziten) Drohung gegenüber Dritten, im Falle einer Aggression mit nicht hinnehmbarer Vergeltung rechnen zu müssen. Es ist das Verdienst der humanitären Initiative, die Folgen einer solchen nuklearen Vergeltung

für die Welt des 21. Jahrhunderts ausbuchstabiert und sie mit den Geboten des humanitären Völkerrechts kontrastiert zu haben.¹⁹ Verfährt nun diese humanitäre Rahmung in weiten Teilen der internationalen Gemeinschaft, könnte es für einige Atommächte langfristig schwieriger werden, die nukleare Vergeltungsdrohung als legitime Sicherheitspolitik zu verkaufen.²⁰

Eine weitere Folge des nuklearen Diskurswechsels zeigt sich in der internationalen Bewertung und Gewichtung der Abrüstungsfrage. Hier fällt auf, dass große Teile der Unterstützungsfront der humanitären Initiative dem Abrüstungsnarrativ der Atommächte eine Absage erteilen. Dass nukleare Abrüstung – wie es die Atommächte behaupten – nur schrittweise und inkremental und unter Berücksichtigung sämtlicher globaler Sicherheitsfaktoren voranschreiten kann, wird von vielen Unterstützern der Initiative nicht (mehr) geteilt. Stattdessen fordern viele ein sofortiges Kernwaffenverbot und sprechen sich sogar offen dafür aus, diesen Schritt ohne die Kernwaffenstaaten umzusetzen.

Damit ist eine zweite Bruchlinie im globalen Nukleardiskurs zutage getreten: die Glaubwürdigkeit des *step-by-step*-Ansatzes mit denen die Kernwaffenstaaten des NVV ihre Abrüstungsverpflichtungen umzusetzen gedenken, ist in großen Teilen der NVV-Vertragsgemeinschaft schwer erschüttert. Die „redlichen Bemühungen“ zur nuklearen Abrüstung, von denen der Vertrag spricht, werden den Kernwaffenstaaten nicht mehr abgenommen. Damit haben die Atommächte unwiederbringlich die Deutungshoheit über die Abrüstungsnorm verloren und riskieren in Zukunft sogar von Teilen der Vertragsgemeinschaft des Vertragsbruchs (*non-compliance*) bezichtigt zu werden.

4.3 Institutionen

In welchem institutionellen Rahmen sich die humanitäre Debatte fortsetzen wird, hängt von den politischen Forderungen ab, welche mit dieser Initiative verbunden werden sollen. Es gilt als ausgemacht, dass das Thema im Rahmen des Überprüfungszyklus des NVV breite Resonanz erfahren wird.²¹ Allerdings eignet sich der NVV-Kontext nur bedingt als institutioneller Rahmen, um die humanitäre Frage im Sinne eines Verbots zu „operationalisieren“, d.h. politisch und rechtlich weiterzuentwickeln. Dies ist der einfachen Tatsache geschuldet, dass die Kernwaffenstaaten der humanitären Initiative skeptisch gegenüberstehen und sich

19 Man beachte, dass sich das HVR nicht nur mit dem Leid unmittelbar betroffener Zivilisten beschäftigt, sondern auch den weitest möglichen Schutz von Gebäuden, der Infrastruktur sowie der natürlichen Umwelt zum Ziel hat. Insbesondere dem Umweltaspekt kommt aufgrund der grenzüberschreitenden Fallout-Problematik eine besondere Bedeutung zu. Für eine völkerrechtliche Analyse dieser Problemdimension siehe Koppe 2014.

20 Diese hypothetischen Überlegungen gelten auch im Lichte zahlreicher gegenläufiger Trends, die man heute beobachten kann. So sehen einige Experten in der jüngsten Zeit eine schleichende Aufwertung der Atombombe in den internationalen Beziehungen (Sokov 2014). Und so sind Russlands militärische Provokationen und Drohgebärden der letzten Jahre, die oft auch eine nukleare Dimension haben, ebenfalls nicht mehr zu übersehen (European Leadership Network 2014).

21 Dem österreichische Aufruf („Austrian Pledge“), die Ergebnisse der drei Staatenkonferenzen zur humanitären Frage im NVV-Kontext zu diskutieren, sind inzwischen über achtzig Staaten gefolgt.

auf keine Forderungen einlassen werden, welche den Besitz von Kernwaffen und die Politik nuklearer Abschreckung stigmatisieren.

Gleichzeitig ist die Forderung nach einem umfassenden und raschen Nuklearwaffenverbot (*nuclear weapons ban*) ein Kernanliegen einer wachsenden Zahl von NVV-Vertragsstaaten. Dazu eignen sich aber weder die NVV-Verhandlungen noch die Genfer Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen (CD), an denen jeweils Kernwaffenbesitzer teilnehmen und in denen das Konsensprinzip gilt.²² Für die Verhandlungen eines Kernwaffenverbots bieten sich daher eher flexiblere institutionelle Formate an, welche bereits im Ottawa- und im Oslo-Prozess erfolgreich zu einem Verbot von Landminen und Streumunition geführt hatten. In einem solchen Setting können gleichgesinnte Staaten die Normbildung und Verrechtlichung vorantreiben, ohne auf die Partikularinteressen einiger Waffenbesitzer (und ihrer Verbündeten) Rücksicht nehmen zu müssen. Die Vorteile eines so gearteten Kernwaffenverbotes liegen auf der Hand: Es könnte rasch verhandelt werden und potentiell über hundert Vertragsstaaten anziehen.²³ Die Nachteile sind aber ebenfalls augenfällig: Es ist nicht zu erwarten, dass Kernwaffenbesitzer und ihre Verbündete einem solchen Vertrag in absehbarer Zeit beitreten werden. Ob ein Kernwaffenverbot über Zeit hinreichenden normativen Druck auf die Verweigerungsfront entfalten kann und den nuklearen Konsens innerhalb dieser Front aufweicht, ist eine entscheidende Frage.

Neben dem NVV-, dem CD- und dem Ottawa/Oslo-Format gibt es theoretisch noch eine vierte Option, nukleare Abrüstung weiterzuentwickeln, welche von der kubanischen Delegation im Rahmen der Wiener Konferenz aufgezeigt wurde: Havanna kündigte an, es werde anlässlich der Herbstsitzungen des Ersten Ausschusses der VN-Vollversammlung eine Resolution zur Errichtung einer Arbeitsgruppe (*open ended working group*) einreichen, welche binnen drei Jahren eine sogenannte Nuklearwaffenkonvention (*nuclear weapons convention*) ausarbeiten soll. Da die VN-Vollversammlung nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet, ist die Errichtung einer solchen Arbeitsgruppe nicht ausgeschlossen, auch wenn sie damit endgültig die Genfer Abrüstungskonferenz, das „eigentliche“ Abrüstungsforum der VN, desavouieren würde. Die Verhandlungen einer Kernwaffenkonvention sind ungleich anspruchsvoller als jene eines einfachen Kernwaffenverbots, da hier komplexe Fragen der Verifikation des Abrüstungsprozesses und der anschließenden kernwaffenfreien Welt zu bewältigen sind, für die es im nuklearen Bereich noch keine etablierten Lösungen gibt. Für diese Fragen ist allerdings die technische Expertise und die Kooperationsbereitschaft zumindest einiger Kernwaffenstaaten unverzichtbar, weshalb die Aussichten,

22 Man beachte, dass es seit über einem halben Jahrhundert neben den zahlreichen Resolutionen zur vollständigen nuklearen Abrüstung auch zahlreiche Resolutionen der VN-Vollversammlung gibt, welche die CD explizit dazu aufrufen, ein globales Kernwaffenverbot auf den Weg zu bringen, so die Resolution 1653 (XVI) vom 24. November 1961, die Res. 33/71 B vom 14. Dezember 1978, die Res. 34/83 G vom 11. Dezember 1979, die Res. 35/152 D vom 12. Dezember 1980, die Res. 36/92 I vom 9. Dezember 1981 und die Res. A/RES/53/78 (D) vom 8. Januar 1999.

23 Ein rasches Verhandlungsergebnis ist nicht nur durch den institutionellen Rahmen zu erwarten, sondern auch durch die Tatsache, dass ein „Kernwaffenverbot“ im herkömmlichen Sinn kein besonders ausgefeiltes Vertragswerk benötigt und im Prinzip auch ohne Verifikation und Compliance-Auflagen verhandelt werden kann. Elemente eines möglichen Verbotsvertrages finden sich etwa in Acheson et al. 2014.

bis zum Jahr 2018 die Verhandlungen zu einer solchen Konvention zum Abschluss zu bringen (in welchem institutionellen Rahmen auch immer) mehr als gering sind.

Zusammenfassend sind wie bei der Landminen- und Streumunitionsfrage zwei Verhandlungsformate für ein völkerrechtliches Kernwaffenverbot möglich. Theoretisch könnten die beiden Stränge auch parallel verfolgt werden, einmal innerhalb (etwa in einer von der VN Vollversammlung eingesetzten *open ended working group*) und einmal außerhalb des VN-Rahmens – auch diese Erfahrung gab es bereits während der Landminen- und Streumunitionsverhandlungen. Ein Format außerhalb der VN verspricht auch im Kernwaffenfall die besten Aussichten, Verhandlungen zum vollständigen Verbot dieser Waffen in einem überschaubaren Zeitrahmen erfolgreich zu Ende zu bringen – jedoch mit der Einschränkung, dass sich keiner der neun Kernwaffenstaaten dem Verbot anschließen wird.

4.4 Fazit: Was ist neu an der humanitären Initiative und den Kernwaffenverbotsforderungen?

Aufmerksame Beobachter internationaler Nukleardebatten verweisen zu Recht auf die Tatsache, dass zahlreiche Elemente der gegenwärtigen humanitären Initiative keine genuinen Neuigkeiten darstellen. Immerhin begleitet die Forderung nach nuklearer Abrüstung das gesamte nukleare Zeitalter und wurde in verschiedenen Varianten (Teststopp, Produktionsmoratorium, Kernwaffenverbot, Kernwaffenkonvention) immer wieder von zahlreichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gefordert (Wittner 2003, 1997, 1993). Ebenso stellt das Wissen über die Auswirkungen von Nukleardetonationen kein intellektuelles Neuland dar, gab es doch schon in den Jahren des Kalten Krieges zahlreiche Studien über die klimatischen Auswirkungen eines Atomkrieges („nuklearer Winter“) sowie über die Langzeitwirkungen von Atomtests und Nuklearwaffeneinsätzen (United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation 1988).

Was also ist neu an der humanitären Initiative? Es ist das politische Momentum, das sich aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren ergibt: einer Koalition kleinerer Staaten und Mittelmächte, die aus allen Regionen der Welt stammen²⁴; einem gewichtigen Beitrag der epistemischen Gemeinschaften²⁵; dem Engagement des „legitimsten“ nichtstaatlichen Fürsprechers des humanitären Völkerrechts (das Internationale Komitee des Roten Kreuzes) und schließlich der Frustration zahlreicher NVV-Mitglieder über die Stagnation der nuklearen Abrüstung.

24 Kleinere Nord-Süd-Foren zur Förderung der nuklearen Abrüstung gab es bereits mit der sogenannten New Agenda Coalition (NAC) und der gegenwärtigen Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI). Beide haben etwa ein Dutzend Teilnehmer.

25 Wissenschaftliche Studien zum nuklearen Winter aus der Zeit des Kalten Krieges galten als umstritten. Die gegenwärtigen Studien zu den Langzeiteffekten eines Nuklearkrieges (siehe etwa Robock/Toon 2012) genießen hingegen aufgrund neuer Simulationsmöglichkeiten und präziserer Klimamodelle weit höhere Legitimität.

4.5 Gegenwärtige Rahmenbedingungen: Krise des NVV

Der Erfolg der humanitären Initiative wäre nicht denkbar ohne die Krise des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV), die nun bereits ins zweite Jahrzehnt geht. Der NVV, der aufgrund seiner breiten Mitgliedschaft (188 Staaten) und seines umfassenden Ansatzes internationaler Nuklearfragen (Nichtverbreitung, Abrüstung und friedliche Nutzung der Kernenergie) als *der* zentrale Stützpfeiler einer globalen nuklearen Ordnung gilt, ist seit seiner unbefristeten Verlängerung im Jahr 1995 in eine Schieflage geraten. Die Unzufriedenheit der Vertragsmitglieder wächst, und die alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen finden in einem Klima gegenseitiger Anschuldigungen und mangelnder Kooperationsbereitschaft statt. Zentrale Streitpunkte der Vertragsgemeinschaft sind neben der Verbesserung des Instrumentariums zur Nichtverbreitung die Frage der nuklearen Abrüstung (Müller/Becker-Jakob/Seidler-Diekmann 2013: 52-59). Dabei bekennen sich formal alle Vertragsparteien – Kernwaffenstaaten wie Nichtkernwaffenstaaten – zum Artikel VI, der allen Seiten vorschreibt „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.“ Bei der Frage der praktischen Umsetzung dieses Artikels fällt allerdings die Vertragsgemeinschaft auseinander: Die Kernwaffenstaaten (und einige ihrer Verbündeten) sehen im Gebot nuklearer Abrüstung ein langfristiges Ziel, das inkremental, ohne zeitliche Vorgaben und im Einklang mit der jeweiligen globalen Sicherheitslage angesteuert werden sollte. Die Mehrheit der Vertragsstaaten strebt hingegen die vollständige nukleare Abrüstung innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens und mit klaren Zielvorgaben sämtlicher Zwischenetappen an. Seit der NVV-Überprüfungskonferenz 1995 wurde mehrmals versucht, die Kernwaffenstaaten zu konkreten Abrüstungsschritten zu verpflichten. Erste Schritte wurden vereinbart, doch ihre Umsetzung ist gescheitert und weitere Fortschritte auf dem Weg zur Eliminierung von Kernwaffen sind in diesem Rahmen kaum absehbar. Vor dem Hintergrund umfassender Modernisierungsmaßnahmen der Nuklearwaffenarsenale, welche gegenwärtig in sämtlichen Kernwaffenländern zu beobachten ist, ist eine Neuauflage dieses Ansatzes der kleinen Schritte in Richtung nuklearer Null heute kaum mehr glaubhaft.²⁶

Viele Nichtkernwaffenstaaten suchen daher nach neuen Wegen, die nukleare Abrüstung weiterzubringen, und wollen sich dabei nicht mehr auf die Verzögerungs- und Hinhaltetaktik der Kernwaffenstaaten einlassen. Der breite Zuspruch zur humanitären Initiative ist dabei sicherlich *auch* Ausdruck der Frustration der nichtnuklearen Vertragsmehrheit des NVV mit der Stagnation nuklearer Abrüstung. Einige Kernwaffenstaaten haben deshalb versucht, die humanitäre Initiative zu diskreditieren, der es – etwa nach der Lesart Frankreichs – nicht darum ginge, die Normen des humanitären Völkerrechts weiterzuentwickeln, sondern lediglich einen Vorwand zu finden, um die Kernwaffenstaaten unter Druck zu setzen und ihre Politik der nuklearen Abschreckung zu delegitimieren. Die

26 Man beachte, dass die massiven Investitionen in die nukleare Infrastruktur typischerweise ein halbes Jahrhundert lang nachwirken, wenn man Entwicklungszeit, Produktionszeit und Lebensdauer nuklearer Hardware (etwa bei der Beschaffung neuer U-Boote) berücksichtigt.

Initiative würde dadurch sogar den im NVV-Rahmen stattfindenden „P5-Abrüstungsdialog“ der Kernwaffenstaaten unterminieren und dadurch den NVV im Allgemeinen und die konsensorientierte schrittweise nukleare Abrüstung im Besonderen schwächen.

Dieser Einwand wird allerdings der humanitären Initiative nicht gerecht und hält einer genaueren Überprüfung nicht stand, da die Passivität der Atommächte (und die Frustration der Nichtkernwaffenstaaten) bei der Abrüstungsfrage nur als *ein* Auslöser der Initiative gelten können. Mindestens ebenso bedeutend war der generelle Trend, humanitäre Argumente im Sicherheitsdiskurs zu akzeptieren (Mathur 2011), und das genuine Interesse zahlreicher Nichtkernwaffenstaaten an der vielschichtigen Risikodimension, welche Nukleararsenale nun einmal mit sich bringen – auch und besonders für Drittstaaten. Das humanitäre Anliegen enthält demnach auch ein Element selbstbezogener Risikovorsorge, in dem sich Nichtkernwaffenstaaten über Möglichkeiten und Grenzen des Katastrophenschutzes im Falle einer Nukleardetonation austauschen konnten. Der „P-5-Abrüstungsdialog“ ließe sich daneben ebenfalls fortsetzen.

5. Übertragbarkeit des Ottawa-Ansatzes zur Ächtung der Kernwaffen

Zahlreiche Indizien legen nahe, dass nach der Überprüfungskonferenz des NVV im Mai 2015 eine Gruppe gleichgesinnter Staaten auf ein Kernwaffenverbot hinarbeiten wird. Die Parallelen dieser Initiative zu den Kampagnen zum Verbot von Antipersonen-Minen und Streumunition sind augenfällig: Der in der humanitären Rüstungskontrolle beobachtete Diskurswechsel von der staatlichen zur menschlichen Sicherheit hat mit einer Verspätung von anderthalb Jahrzehnten nun endgültig auch die globale Nukleardebatte erfasst; eine Regionen übergreifende Koalition gleichgesinnter Klein- und Mittelmächte scheint bereit zu sein, auf ein Kernwaffenverbot hinarbeiten zu wollen, und wird dabei gezielt von hoch angesehenen Nichtregierungsorganisationen wie dem IKRK unterstützt; und ein völkerrechtlich verbrieftes Kernwaffenverbot wird wahrscheinlich in einem institutionellen Rahmen außerhalb der bestehenden VN-Formate verhandelt werden.

Das Mobilisierungspotential der humanitären Kernwaffeninitiative ist dabei weniger eindeutig als bei den Kampagnen zum Antipersonen- und Streumunitionsverbot. Bei letzteren half das starke Engagement von Menschenrechtsgruppen, welche das Leid von Antipersonen- und Streumunitionsopfern an so verschiedenen Orten wie Kambodscha, Angola, Mosambik, dem ehemaligen Jugoslawien oder dem Libanon mit teils drastischen Bildern dokumentieren konnte. Unzählige Bilder von verwundeten und getöteten Zivilisten aus verschiedensten Regionen der Welt, darunter vielen Kindern, gaben den Kampagnen zur Ächtung dieser Waffen zweifellos Auftrieb. Ein solches Pendant an Schreckensbildern gibt es im Falle der Nuklearwaffeninitiative nicht, denn Kernwaffen wurden nur zweimal im Krieg eingesetzt (beide Mal über japanischen Städten im Jahr 1945) und die ökologischen und gesundheitlichen Verwüstungen des nuklearen Rüstungswettlaufs (insbesondere der überirdischen Testserien der 1950er und 1960er Jahre) sind nicht einfach zu dokumentieren. Zudem sind viele Opfer der Atombombenabwürfe über Hiroshima und Nagasaki

und des Wettrüstens heute nicht mehr am Leben oder sehr alt. Daher baut die humanitäre Kampagne zur Ächtung von Nuklearwaffen stärker auf die Wirkung wissenschaftlicher Studien und Simulationen, die abschätzen, welche ökologischen, gesundheitlichen, gesellschaftlichen und klimatischen Auswirkungen ein nuklearer Schlagabtausch (verschiedener Größenordnung) nach sich ziehen kann (Robock/Toon 2012; Toon et al. 2007; Özdoğan et al. 2013). Ob diese teilweise sehr trockenen Studien ein ähnliches Mobilisierungspotential haben können wie die sehr konkreten Leidensbilder verstümmelter Zivilisten der Antipersonen- und Streumunitionskampagne, ist zweifelhaft. Bisher ist zumindest die Verbreiterung der Debatte außerhalb der staatlichen und nicht-staatlichen Expertenzirkel kaum gelungen und ein breiteres zivilgesellschaftliches Engagement nicht zu beobachten.²⁷

Eine weitere Frage, die sich bei der Kampagne zum Nuklearwaffenverbot aufdrängt, ist der praktische Nutzen einer solchen Initiative.²⁸ Da es so gut wie ausgeschlossen ist, dass sich einer der neun nuklearwaffenbesitzenden Staaten einer Verbotsinitiative anschließen wird, würde ein Vertrag völkerrechtlich lediglich das bestätigen, was *on the ground* ohnehin schon den Tatsachen entspricht, nämlich die Abwesenheit von Kernwaffen auf den Territorien der meisten VN-Mitgliedsstaaten. Diese Abwesenheit ist in zahlreichen Regionen der Erde auch bereits völkerrechtlich durch die Errichtung entsprechender nuklearwaffenfreier Zonen abgesichert, weshalb ein *nuclear weapons ban* dieses Verbot lediglich bestätigen würde.

Was aber völkerrechtlich tautologisch erscheinen mag, lohnt dennoch einen zweiten Blick: Ein Regionen übergreifendes globales Kernwaffenverbot auf der Basis universell geteilter humanitärer Normen stellt ein politisches Novum dar, dessen (langfristige) Wirkung auf die etablierten Atommächte und ihrer Alliierten nicht abzusehen ist. Während es ausgeschlossen erscheint, dass die zur Zeit existierenden neun nuklearwaffenbesitzenden Staaten in absehbarer Zeit einer solchen Konvention beitreten werden, ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Kernwaffenverbot (langfristig) eine mäßigende Wirkung auf Nukleardoktrinen, Einsatzszenarien und deklaratorischer Nuklearpolitik (einschließlich Drohungen und Militärparaden) einzelner Atommächte haben könnte. Diese Erfahrung zeigte sich bereits bei den Vereinigten Staaten, die zwar bis heute kein Mitglied des Ottawa-Übereinkommens sind, sich aber in ihrer Antipersonenminen-Politik den Vertragsvorgaben angenähert haben und keine Anti-Personenminen mehr herstellen wollen, ihre Lagerbestände nicht mehr erneuern wollen und auch ihre Antipersonenminen-Einsätze mit der Ausnahme bestehender Minen an der koreanischen Grenze eingestellt haben. Dies unterstreicht, dass ein solch vertraglich verankertes Verbot längerfristig auch Wirkung auf Nicht-Mitglieder haben kann.

27 Dies mag auch mit dem seit zwei Jahrzehnten beobachtbaren Niedergang der traditionellen Friedensbewegung und dem generellen Desinteresse kritischer Zivilgesellschaften an Fragen der nuklearen Sicherheit zu erklären sein (Wilson 2015).

28 Diese Zweifel galten nicht bei der Antiminenkampagne, da zahlreiche Staaten entweder an der Produktion oder dem Export oder dem Einsatz dieser Waffen beteiligt waren und eine Ächtungskampagne sich von Anfang an berechnete Hoffnungen machen konnte, einige dieser Staaten zum Umdenken zu verleiten.

Interessanter als die Atommächte selbst sind ihre Verbündeten, welche einen Spagat zwischen ihren Allianzverpflichtungen und ihrer Lesart des humanitären Völkerrechts versuchen müssen. Norwegen stellt hier ein interessantes Beispiel dar (Lennane 2015): Oslo ist als NATO-Mitglied einerseits Teil einer nuklearen Allianz und muss im Bündnis auch Aufgaben innerhalb der sogenannten nuklearen Teilhabe übernehmen (allerdings nicht die Stationierung taktischer Kernwaffen), gleichzeitig war Norwegen der Veranstalter der ersten großen Staatenkonferenz innerhalb der humanitären Initiative und hat damit im Jahr 2013 die humanitäre Kaskade im globalen Nukleardiskurs ausgelöst. Wie würde sich Oslo zu einem Kernwaffenverbot positionieren? Ähnliche Fragen stellen sich auch für das NATO-Mitglied Dänemark, das offen mit der humanitären Initiative sympathisiert, oder für die US-Alliierten Japan, Südkorea und Australien, welche bei einem Kernwaffenverbot ebenfalls zwischen normativen und sicherheitspolitischen Argumenten abwägen müssten. Und zuletzt natürlich auch für die Bundesrepublik Deutschland. Die Tatsache, dass es in diesen Staaten möglicherweise eine gesellschaftliche Debatte um die humanitäre Dimension der nuklearen Abschreckung gibt, kann die humanitäre Initiative ebenfalls als Erfolg verbuchen.²⁹

Der größte Erfolg der humanitären Initiative liegt aber in der Befähigung kleinerer und mittlerer Nichtkernwaffenstaaten, das Heft des Handelns bei der nuklearen Abrüstung an sich gerissen zu haben und nicht mehr auf das Wohlwollen der etablierten Atommächte zu warten, um auf die globale Bedrohung eines Nuklearkriegs eine angemessene Antwort zu finden. Das Gefühl der Ohnmacht vieler Nichtkernwaffenstaaten, die nukleare Abrüstungsagenda steuern zu können, ist damit beendet.

Dennoch müssen auch die Grenzen des „Ottawa-Ansatzes“ diskutiert werden, welche sich auch im Antipersonenminen- und Clustermunitionsverbot gezeigt haben und vielleicht noch deutlicher für einen *nuclear weapons ban* zu erwarten sind: Ein Kernwaffenverbot hat auf absehbare keine Aussicht, auch nur einen einzigen Kernwaffenbesitzer einzubeziehen und rückt somit die Universalisierung dieses Verbots in weite Ferne. Auch ist innerhalb der humanitären Initiative stellenweise ein überschießender Optimismus zu beobachten, der – vom Erfolg der Kampagne geblendet – vergisst, dass den vielen lautstarken staatlichen und nicht-staatlichen Unterstützern der Initiative ein weltweiter Nuklearwaffenkomplex entgegensteht, der die Macht des Faktischen auf seiner Seite hat. Dieser Nuklearwaffenkomplex speist sich aus den zehntausenden von Arbeitsplätzen in den Entwicklungsabteilungen der Kernwaffenländer, den Produktions- und Wartungsstätten von nuklearen Sprengköpfen und deren Trägersystemen, den Nuklearstreitkräften für land-, luft- und seegestützte Systeme und nicht zuletzt den strategischen Planern in Regierungen und Thinktanks. Unabhängige amerikanische Wissenschaftler haben geschätzt, dass allein der US-Nuklearwaffenkomplex die nächsten drei Jahrzehnte die horrenden Summe von einer Billion Dollar verschlingen wird (Wolfsthal et al. 2014). In diesem Licht erscheinen natürlich die vielen kleinen Unterstützer der humanitären Kampagne wie eine zornige Ameisenkolonie, die einen Elefanten erlegen will. Dieses Missverhältnis zwischen Waffenestablishment und Verbotsbefürworter gab es weder bei den MBT- noch bei den

29 Den Anstoß für diese Debatte hat bereits eine kleine Anfrage der Grünen an die Bundesregierung im September 2013 gegeben, siehe Deutscher Bundestag 2013.

CCM-Kampagnen. Die Verbotskampagnen unterscheiden sich grundlegend: Minen und Streumunition waren im operativen Bereich zwar durchwegs gefragt, hatten aber im übergeordneten strategisch-akademischen Diskurs kaum gewichtige Fürsprecher, während Kernwaffen nach wie vor in vielen intellektuellen Zirkeln annähernd Fetisch-Charakter besitzen (Harrington de Santana 2009). Insofern muss an dieser Stelle vor allzu großem Optimismus gewarnt werden.

Die Ottawa-Erfahrung, dass sich die anfänglich breite Ablehnungsfront der Waffenbesitzer über die Zeit immer mehr ausdünnen könnte, scheint im Kernwaffenfall nicht gegeben.

Dies ist weniger dem Umstand geschuldet, dass Kernwaffen eine höhere militärische Nützlichkeit als etwa Antipersonenminen hätten, sondern der Tatsache, dass nukleare Abschreckungsfähigkeit in weiten Teilen der „nuklearen Welt“ als unverzichtbar, unersetzbar und als effektivste Rückversicherung gegenüber strategischen Überraschungen gilt. So war es für einige dieser Staaten – etwa die europäischen Kernwaffenstaaten – zwar möglich, nach dem Kalten Krieg eine Reihe „taktischer“ Waffen wie etwa Antipersonenminen oder Streumunition aufzugeben (Paris und London haben beide Verbotskonventionen ratifiziert), aber gleichzeitig nicht denkbar, auf ihr Nukleararsenal zu verzichten. Denn sowohl Frankreich als auch das Vereinigte Königreich schreiben Kernwaffen nach wie vor strategische Bedeutung zu und betrachten diese Waffen als ihre ultimative Überlebensgarantie und als Teil ihrer Identität und als Instrument, um den Status als globale Ordnungsmacht zu sichern (Wisotzki 2002).³⁰ Die Tatsache, dass beide Länder in Zeiten knapper Kassen bereit sind, enorme Summen in die Erneuerung ihrer jeweiligen Nuklearflotten zu stecken, verdeutlicht die tiefe und ungebrochene Bindung ihrer strategischen Eliten mit der Theorie und Praxis nuklearer Abschreckung (Wisotzki 2004). Diese herausragende, identitätsstiftende Wirkung hatten Antipersonenminen oder Streumunition für Frankreich und das Vereinigte Königreich nicht. Hier fiel der gelungene Perspektivenwechsel weg von der militärischen Nützlichkeit hin zu den humanitären Folgen dieser Waffen auf fruchtbaren Boden und wurde von der Öffentlichkeit unterstützt. Dieses Mobilisierungspotenzial sollte im Vereinigten Königreich nicht unterschätzt werden, wo es seit langem Kampagnen von Nicht-Regierungsorganisationen zur nuklearen Abrüstung gibt, die durch die globale nukleare humanitäre Kampagne beflügelt werden könnten.³¹

Westliche Nukleardemokratien wie die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und sogar Frankreich haben sich dennoch nicht gänzlich immun gegenüber ihren Kritikern gezeigt und seit Ende des Kalten Kriegs ihre deklaratorische Politik den humanitären Bedenken der internationalen Gemeinschaft angepasst. So betonen alle drei Länder, dass ihre Nuklearstreitkräfte keine gegnerischen Populationszentren (mehr) bedrohen, was im Fall der USA auch dem Fortschritt der Treffgenauigkeit amerikanischer Trägersysteme bei gleichzeitiger Reduktion des Sprengkopfdetonationswertes geschuldet ist (Lieber/Press 2009). Wie bei den Antipersonenminen legen diese Aussagen nahe, dass die eigentlichen

30 Diese Beobachtung gilt für Frankreich wie für das Vereinigte Königreich, auch wenn London sich traditionell offener für die Belange der Abrüstungsbefürworter zeigt.

31 Siehe dazu beispielsweise <http://www.cnduk.org/> (21.5.2015).

problematischen Waffen in den Händen Chinas, Indiens, Pakistans oder Russlands lägen, welche schlechtere Präzisionswerte aufweisen und teilweise mit hohen Detonationswerten auf Städte und Industriezentren gerichtet sind. Es verwundert nicht, dass Beijing, Delhi, Islamabad und Moskau nicht bereit sind, diesen Schwarzen Peter anzunehmen und ihre Waffen als größere humanitäre Herausforderung als westliche Kernwaffen zu betrachten. Damit schließt sich auch der Kreis der Ablehnungsfront gegenüber der humanitären Initiative: Kernwaffenstaaten akzeptieren weder die Dringlichkeit noch die Notwendigkeit einer Überprüfung ihrer nuklearen Fähigkeiten und zeigen sich insgesamt kaum beeindruckt von den Einwänden der humanitären Initiative. Etablierte Kernwaffenstaaten wie die USA, Frankreich und das Vereinigte Königreich verweisen auf ihre nuklearen Reduktionen und angepassten Doktrinen nach dem Kalten Krieg, während aufstrebende Atommächte wie China, Indien oder Pakistan auf ihre vergleichsweise kleinen Arsenale und ihre geringe Zahl an Tests hinweisen. Russland hat sich mit seinen nuklearen Drohungen und Provokationen gleichzeitig so weit von internationalen Standards angemessenen Verhaltens entfernt, dass es für völkerrechtliche Argumente kaum zugänglich erscheint. Und die Atommacht Israel hat sich nie zum eigenen Kernwaffenbesitz bekannt und ist daher durch die humanitäre Debatte kaum gefordert. Alle diese Beobachtungen sprechen für eine geschlossene Ablehnungsfront der Kernwaffenbesitzer gegenüber humanitären Einwänden, die sich auf absehbare Zeit auch nicht ändern wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein völkerrechtliches Kernwaffenverbot Zuspruch von einem Großteil der nichtnuklearen Welt (und damit von einem Großteil der Staatenwelt) erhalten könnte. Obwohl die Atommächte (und wohl auch Teile ihrer Verbündeten) einem solchen *nuclear weapons ban* fernbleiben würden, sollte seine symbolische Bedeutung dennoch nicht unterschätzt werden. Ein Kernwaffenverbot, das von der Mehrheit aller Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen getragen würde, würde einen bedeutenden normativen Sinneswandel der internationalen Staatengemeinschaft völkerrechtlich festschreiben. Falls die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gleichzeitig auf ihrer Politik der nuklearen Abschreckung beharren würden – wovon zunächst auszugehen wäre, hätte dies sicherlich negative Auswirkungen auf die bereits prekäre Legitimität eben jenes Sicherheitsrats und würde jene Stimmen stärken, die eine Reform dieser Institution verlangen.

6. Ausblick

Deutschland ist von der Debatte um die humanitäre Initiative gefordert und ist gut beraten, eine Vermittlungs- und Brückenfunktion zwischen den Extremparteien der Initiative einzunehmen. Den Kernwaffenstaaten, welche die Initiative einfach aussitzen und sich der Debatte entziehen wollen (wie etwa Frankreich), sollte deutlich gemacht werden, dass das humanitäre Anliegen legitime Fragen aufwirft, zu dem alle NVV-Mitglieder aufgerufen sind, Antworten zu finden. Insbesondere die Kernwaffenstaaten, welche über besondere technische Nuklearwaffen-Expertise verfügen, sollten dazu ermutigt werden, sich in die Debatte einzubringen (Mount/Egel 2015), etwa indem sie erklären, welche Maßnahmen sie gegen die unbeabsichtigte oder nicht-autorisierte Detonation ihrer Sprengköpfe ergriffen haben, welche weiteren Maßnahmen der Risikovorsorge sie in Kraft gesetzt haben und welche Fähigkeiten sie im Bereich des Katastrophenschutzes aufgebaut haben. Diese Forderung schließt sich nahtlos an die Positionen der Bundesregierung an, welche Berlin im Rahmen der Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI) unterstützt und in denen Kernwaffenbesitzer zu größerer Transparenz und Rechenschaft gegenüber der internationalen Gemeinschaft angehalten werden (siehe etwa das NPDI-Working Paper NPT/CONF.2015/PC.I/WP.12*).

Um die Atomkräfte in einen konstruktiven Dialog einzubinden, muss es allerdings auch die Bereitschaft der Kampagnenbefürworter geben, sich mit Staaten auseinanderzusetzen, welche nukleare Abschreckung als legitimes Mittel staatlicher Verteidigungspolitik ansehen und die darauf bestehen, bei Fragen der nuklearen Abrüstung neben den humanitären Argumenten auch sicherheitspolitischen Vorbehalten Aufmerksamkeit zu schenken. Denn die humanitäre Debatte riskiert, den Graben zwischen der nuklearen Abrüstungs- und Abschreckungscommunity noch weiter zu vertiefen, und könnte dazu führen, dass es langfristig zwei disparate und selbstreferentielle Diskurse über nukleare Ordnungspolitik geben könnte, die keine Berührungspunkte mehr aufweisen.³²

Wem das Offenhalten der Kommunikationskanäle zwischen Abschreckungs- und Abrüstungsbefürwortern und die Weiterentwicklung der humanitären Debatte zu wenig erscheinen, sollte zwei Punkte nicht aus dem Auge verlieren: Erstens sind die Versuche der Nuklearwaffenstaaten, die humanitäre Debatte zum Erliegen zu bringen, augenfällig (ICAN 2015). Und zweitens kann nukleare Abrüstung nicht erzwungen werden, sie kann nur aus einem ureigenen Unbehagen der Kernwaffenbesitzer mit ihren Waffen und Doktrinen erwachsen. Und dieses nukleare Unbehagen kann eine globale humanitäre Debatte durchaus befördern (Franceschini 2014).

Deutschland hat sich offen und interessiert für das humanitäre Anliegen der Kampagne gezeigt und ist gleichzeitig Mitglied einer nuklearen Allianz. Als NATO-Mitglied und Stationierungsland amerikanischer Kernwaffen konnte Berlin sich folgerichtig nicht sämtlichen Statements der humanitären Initiative anschließen, insbesondere den Forderungen

32 Diese Trennlinie durchzieht nicht nur die Staatenwelt (Kernwaffenbesitzer gegen den Rest), sondern inzwischen auch die akademische Welt, in der sich die *Disarmament* und *Deterrence Communities* voneinander abschotten (Gustersen 2015).

nach einem sofortigen Kernwaffenverbot. Dennoch hat sich Deutschland in der Vergangenheit für nukleare Abrüstung eingesetzt und ist Teil der NPDI-Initiative. Die Mittelposition der Bundesrepublik lädt dazu ein, den Dialog mit beiden Seiten der Debatte zu führen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Abschreckungs- und Abrüstungsbefürworter oft lautstark darüber klagen, die andere Seite würde sich der Diskussion verweigern, sollte Berlin unbequeme Fragen in geeigneten Foren immer wieder in den Raum werfen. So sollten Kernwaffenbesitzer dazu angehalten werden, das „typische“ Einsatzszenario ihrer Kernwaffen im Lichte des humanitären Völkerrechts zu erklären. Wie präzise sind ihre Waffen? Und was ist ihr durchschnittlicher Detonationswert? Welche Zerstörung würde daraus folgen und welche Schadenseffekte sind zu erwarten? Wie gedenken sie mit diesen Waffen den Prinzipien der Diskriminierung zwischen Kombattanten und Zivilisten, der Angemessenheit und der Proportionalität zu genügen? Und wie können sie sicherstellen, dass ein Kernwaffeneinsatz keine unbeteiligten Drittstaaten in Mitleidenschaft zieht, etwa durch radiologische Kontamination infolge des nuklearen Fallouts? Deutschland könnte sich unter anderem um die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen kümmern, die nach Argumentation der Kernwaffenstaaten der nuklearen Abrüstung im Wege stehen.

Das Minimalziel der humanitären Debatte sollte dabei klar sein: bis zur Eliminierung sämtlicher Kernwaffen weltweit sollten alle technischen und juristischen Maßnahmen ergriffen werden, damit es zu keinem (beabsichtigten oder unbeabsichtigten) Nuklearwaffeneinsatz mehr kommen kann. Doch auch vor möglichen Maximalforderungen sollte die Bundesrepublik nicht zurückschrecken: Sollte Berlin im weiteren Verlauf der humanitären Debatte zu ähnlichen Schlüssen kommen wie seine alpenländischen Nachbarn in Österreich und der Schweiz, dann muss sich die Bundesregierung der unangenehmen Frage stellen, ob seine Rolle in der nuklearen Teilhabe der NATO mit den Maßgaben des humanitären Völkerrechts vereinbar ist. Die NATO-Mitglieder Norwegen und Dänemark haben mit ihrer Unterstützung der humanitären Initiative und ihrer restriktiven Haltung gegenüber den Kernwaffen ihrer Allianz bereits gezeigt, dass es möglich ist, in dieser heiklen Frage neue Wege zu gehen.

Literaturverzeichnis

- Acheson, Ray/Nash, Thomas/Moyes, Richard 2014: A Treaty Banning Nuclear Weapons, Developing a Legal Framework for the Prohibition and Elimination of Nuclear Weapons. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/R7LXbA> (27.4.2015).
- Arms Control Reporter* 1997: 708B.5.
- Atwood, David 2002: NGOs and Disarmament: Views from the Coal Face, in: Disarmament Forum 1, 5-14.
- Benford, Robert D./Snow, David A. 2000: Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment, in: Annual Review of Sociology, 26, 611-639.
- Biswas, Arka/Mahmood, Faiqa 2015: India, Pakistan, and the Humanitarian Initiative: Let's Be Real, Bulletin of the Atomic Scientists, Web Edition. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1BduU8l> (21.5.2015).
- Borrie, John/Caughley, Tim 2014: An Illusion of Safety. Challenges of Nuclear Weapon Detonations for United Nations Humanitarian Coordination and Response, New York: United Nations.
- Borrie, John 2009: Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won, Geneva: UNIDIR.
- Borrie, John/Brehm, Maya/Cattaneo, Silvia/Atwood, David 2009: Learn, Adapt, Succeed: Potential Lessons from the Ottawa and Oslo Processes for Other Disarmament and Arms Control Challenges, Disarmament Forum, 1: 2, 19-25.
- Brodie, Bernard (Hrsg.) 1946: The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order, New York: Harcourt, Brace & Company.
- Burroughs, John 1997: The Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons. A Guide to the Historic Opinion of the International Court of Justice, Münster: Lit.
- Cameron, Maxwell A./Lawson, Robert J./Tomlin (Hrsg.) 1998: To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines, Toronto: Oxford University Press.
- Carpenter, Charli 2011: Vetting the Advocacy Agenda: Networks, Centrality and the Paradox of Weapons Norms, in: International Organization 65: 1, 69-102.
- Daase, Christopher 2003: Der Anfang vom Ende des nuklearen Tabus. Zur Legitimitätskrise der Weltnuklearordnung, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/10, 7-41.
- Deutscher Bundestag 2013: Humanitäre Auswirkungen von Atomwaffen und die nukleare Teilhabe Deutschlands. Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Brugger und andere, sowie die Fraktion Bündnis 90/die Grünen, Deutscher Bundestag.
- Empell, Michael 1997: Die Nuklearstrategie der NATO vor Gericht – Das Gutachten des IGH, in: Solms, Friedhelm/Mutz, Reinhard/Schoch Bruno (Hrsg.): Friedensgutachten 1997, 318: 333.
- European Leadership Network 2014: Dangerous Brinkmanship. Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014, European Leadership Network. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1wKgPQm> (21.5.2015).

- Faulkner, Frank* 2007: *Moral Entrepreneurs and the Campaign to Ban Landmines*, Amsterdam: Rodopi.
- Fihn, Beatrice* (Hrsg.) 2013: *Unspeakable Suffering. The Humanitarian Impact of Nuclear Weapons, Reaching Critical Will of the Women's International League for Peace and Freedom*, Genf. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1bIfPVg> (21.5.2015).
- Finnemore, Martha* 1997: *Paradoxes in Humanitarian Intervention*, in: Price, Richard M. (Hrsg.): *Moral Limit and Possibility in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 197-224.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: *International Norms Dynamic and Political Change*, in: *International Organization*, 52: 4, 887-912.
- Franceschini, Giorgio* 2014: *Three Roads to Nuclear Zero. Perspectives for Nuclear Disarmament in the 21st Century*, in: Paolo Foradori (Hrsg.): *Still the Century of Overkill? Strengthening the Control of Weapons of Mass Destruction*, Baden-Baden: Nomos, 27-43.
- Glasstone, Samuel* (Hrsg.) 1980: *The Effects of Nuclear Weapons*, 3. Auflage, Tunbridge Wells: Castle House
- Granoff, Dean/Granoff, Jonathan* 2011: *International Humanitarian Law and Nuclear Weapons: Irreconcilable Differences*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 67: 6, 53-62.
- Greiner, Bernd* (Hrsg.) 2011: *Macht und Geist im Kalten Krieg*, 1. Auflage, Hamburg: Hamburger Edition (Studien zum Kalten Krieg, 5).
- Gustersen, Hugh* 2015: *The Dangerous Disregard of Nuclear Experts for One Another*. *Bulletin of the Atomic Scientists*, Web Edition. Online verfügbar unter: <http://hebulletin.org/dangerous-disregard-nuclear-experts-one-another8136> (3.6.2015).
- Hajnoczi, Thomas* 1999: *Austria's Contribution to the Anti-Personnel Mines Ban Convention*, *Wiener Blätter zur Friedensforschung* Nr. 98, 1/99, 31-36.
- Harrington de Santana, Anne* 2009: *Nuclear Weapons as the Currency of Power. Deconstructing the Fetishism of Force*, in: *The Nonproliferation Review*, 16: 3, 325-345.
- Helfand, Ira* 2013: *Nuclear Famine: Two Billion People at Risk? Global Impacts of Limited Nuclear War on Agriculture, Food Supplies, and Human Nutrition*, hrsg. v. International Physicians for the Prevention of Nuclear War, IPPNW. Online verfügbar unter: www.ippnw.org/pdf/nuclear-famine-two-billion-at-risk-2013.pdf (3.6.2015).
- Human Rights Watch (HRW)* 2008: *Flooding South Lebanon. Israel's Use of Cluster Munitions in Lebanon in July and August 2006*. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1HjII4o>, (21.5.2015).
- International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN)* 2015: *US Attempts to Bully Allies into Inaction*. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1Byf86F> (21.5.2015).
- International Court of Justice (ICJ)* 1996: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, International Court of Justice (ICJ). Online verfügbar unter: www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf (12.4.2015).
- Jervis, Robert* 1990: *The Meaning of the Nuclear Revolution. Statecraft and the Prospect of Armageddon*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn* 1998: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Relations*, Ithaca.
- Kmentt, Alexander* 2015: Der pragmatische Realismus des Wahnsinns. Sicherheit durch nukleare Abschreckung war und ist eine Schimäre. Hrsg. Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich Ebert Stiftung. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1G53Ld3> (27.4.2015).
- Koppe, Erik V.* 2014: Use of Nuclear Weapons and Protection of the Environment During International Armed Conflict, in: Gro Nystuen, Stuart Casey-Maslen/Golden Bersagel, Annie (Hrsg.): *Nuclear Weapons under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 247-268.
- Lennane, Richard* 2015: Norway's Conflicted Relationship with Nuclear Weapons. Wildfire>_ special feature. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1Pygagf> (27.4.2015).
- Lieber, Keir A./Press, Daryl G.* 2009: The Nukes We Need. Preserving the American Deterrent, in: *Foreign Affairs*, 88: 6, 39-51.
- Maddox, Robert James* 1995: *Weapons for Victory. The Hiroshima Decision Fifty Years Later*, Columbia, MO: University of Missouri Press.
- Maslen, Stuart/Herby, Peter* 1998: An international ban on anti-personnel mines: History and negotiation of the „Ottawa Treaty“, *International Review of the Red Cross*, 325, 12/1998, 693-713.
- Mathur, Ritu* 2011: Humanitarian Practices of Arms Control and Disarmament, in: *Contemporary Security Policy*, 32: 1, 176-192.
- Mount, Adam/Egel, Naomi* 2015: A Constructive Ban-the-bomb Movement, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Web Edition. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1HB3a3m> (21.5.2015).
- Müller, Harald* 2005: Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen, HSFK-Report, Nr. 4, Frankfurt am Main.
- Müller, Harald* 2010: Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, HSFK-Report, Nr. 3, Frankfurt am Main.
- Müller, Harald/Becker-Jakob, Una/Seidler-Diekmann, Tabea* 2013: Regime Conflicts and Norm Dynamics: Nuclear, Biological and Chemical Weapons, in: Müller, Harald/Wunderlich, Carmen: *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control. Interests, Conflicts and Justice*, Athens/London, 51-81.
- Müller, Harald/Schörnig, Niklas* 2006: *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos.
- Nielsen, Jenny/Hanson, Marianne* 2014: The European Union and the Humanitarian Initiative in the 2015 Non-Proliferation Treaty Review Cycle, in: *EU Non-Proliferation Consortium* (Hrsg.): *Non-Proliferation Papers*, 41.
- NPT RevCon* 2010: *Final Document Volume 1, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. New York.

- Office of Technology Assessment* 1979: The Effects of Nuclear War, Congress of the United States. Online verfügbar unter: <http://fas.org/nuke/intro/nuke/7906/> (8.4.2015).
- Österreichisches Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres* 2014: Austrian Pledge, Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1yxjKhz> (21.5.2015).
- Özdoğan, Mutlu/Robock, Alan/Kucharik, Christopher J.* 2013: Impacts of a Nuclear War in South Asia on Soybean and Maize Production in the Midwest United States: Climatic Change, 116: 2, 373-387.
- Price, Richard* 1998: Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Landmines, in: *International Organization*, 52: 3, 613-644.
- Robock, A./Toon, O. B.* 2012: Self-Assured Destruction: The Climate Impacts of Nuclear War, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 68: 5, 66-74.
- Rutherford, Kenneth* 2009: The Anti-Personnel Landmine Ban Convention, in: *Stefan Brem/Kendall Stiles (Hrsg.): Cooperating without America: Theories and Case-studies of Non-hegemonic Regimes*, London: Routledge.
- Rutherford, Kenneth/Brem, Stefan/Matthew, Richard A. (Hrsg.)* 2003: Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy, Westport: Praeger.
- Shklar, Judith N.* 1997: Über Ungerechtigkeit. Erkundungen zu einem moralischen Gefühl, Frankfurt am Main: Fischer.
- Sokov, Nikolai* 2014: The 'Return' of Nuclear Weapons. *opendemocracy.net*. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1Hw5AlH> (21.5.2015).
- Tertrais, Bruno* 2011: In Defense of Deterrence. The Relevance, Morality and Cost-Effectiveness of Nuclear Weapons, Paris: Security Studies Center IFRI; Institut Français des Relations Internationales. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/1Elecnd> (21.5.2015).
- Toon, O. B./Turco, R. P./Robock, A./Bardeen, C./Oman, L./Stenchikov, G. L.* 2007: Atmospheric Effects and Societal Consequences of Regional Scale Nuclear Conflicts and Acts of Individual Nuclear Terrorism, in: *Atmospheric Chemistry and Physics*, 7: 8, 1973-2002.
- United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation* 1988: Sources, Effects and Risks of Ionizing Radiation. Report to the General Assembly, United Nations New York.
- van Woudenberg, Nout* 2008: The Long and Winding Road Towards an Instrument on Cluster Munition, in: *Journal of Conflict & Security Law*, 12: 3, 447-483.
- Walker, J. Samuel* 2005: Recent Literature on Truman's Atomic Bomb Decision: A Search for Middle Ground, in: *Diplomatic History*, 29: 2, 311-334.
- Waltz, Kenneth N.* 1990: Nuclear Myths and Political Realities, in: *American Political Science Review*, 84: 3, 731-745.
- Williams, Jody/Goose, Stephen* 1998: The International Campaign to Ban Landmines, in: *Maxwell A. Cameron/Robert J. Lawson/Brian W. Tomlin: To Walk Without Fear. The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford/New York, 20-48.

- Wilson, W. 2015: Why are there No Big Nuke Protests?, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 71: 2, 50-59.
- Wisotzki, Simone 2002: Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse. Univ., Dissertation, Frankfurt am Main, 2001, Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 39).
- Wisotzki, Simone 2004: Abschreckung ohne Ende? Die ambivalente Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs, HSFK-Report, Nr. 11, Frankfurt am Main.
- Wisotzki, Simone 2013: Humanitarian Arms Control. The Anti-Personnel Mine Ban Treaty, the Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, and the Convention on Cluster Munitions: Müller, Harald/Wunderlich, Carmen (Hrsg.): Norm Dynamics in Multilateral Arms Control. Interests, Conflicts, and Justice, Athens: The University of Georgia Press (Studies in security and international affairs), 82-106.
- Wittner, Lawrence S. 1993: One World or None. A History of the World Nuclear Disarmament Movement through 1953, Stanford CA: Stanford University Press.
- Wittner, Lawrence S. 1997: Resisting the Bomb. A History of the World Nuclear Disarmament Movement, 1954-1970, Stanford CA: Stanford University Press.
- Wittner, Lawrence Stephen 2003: Toward Nuclear Abolition. A History of the World Nuclear Disarmament Movement, 1971 to the Present, Princeton NJ: Stanford University Press.
- Wolfsthal, Jon B./Lewis, Jeffrey/Quint, Marc 2014: The Trillion Dollar Nuclear Triad. US Strategic Nuclear Modernization over the Next Thirty Years, James Martin Center for Nonproliferation Studies.
- Xia, Lili/Robock, Alan/Mills, Michael/Stenke, Andrea/Helfand, Ira 2015: Decadal Reduction of Chinese Agriculture after a Regional Nuclear War, in: Earth's Future, 3: 2, 37-48.

Glossar

APM	Antipersonenminen
ATT	Internationaler Waffenhandelsvertrag
CCM	Streumunitionskonvention
CCW	Convention on Certain Conventional Weapons
CD	Conference on Disarmament (Genfer Abrüstungskonferenz)
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CMC	Cluster Munition Coalition
HRW	Human Rights Watch (NGO)
HVR	Humanitäres Völkerrecht
IANSA	International Action Network on Small Arms
ICAN	International Campaign to Abolish Nuclear Weapons
ICBL	International Coalition to Ban Landmines
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHL	International Humanitarian Law
IKRK/ICRC	Internationales Komitee vom Roten Kreuz/ International Committee of the Red Cross
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
MBT	Mine Ban Treaty
MIIS	Center for Nonproliferation Studies am Monterey Institute of International Studies
NAC	New Agenda Coalition
New START	New Strategic Arms Reduction Treaty
NGO	Non-governmental Organization (Nicht-Regierungsorganisation)
NPDI	Non-Proliferation and Disarmament Initiative
NPT PrepCom	Non-Proliferation Treaty Preparatory Committee
NPT RevCon	Non-Proliferation Treaty Review Conference
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
PoA	Kleinwaffenaktionsprogramm
PTBT	Partial Test Ban Treaty (Partieller Teststoppvertrag)
R2P	Responsibility to Protect (Internationale Schutzverantwortung)
UNGA	United Nations General Assembly
VERTIC	Verification Research, Training and Information Centre (NGO)
VN	Vereinte Nationen